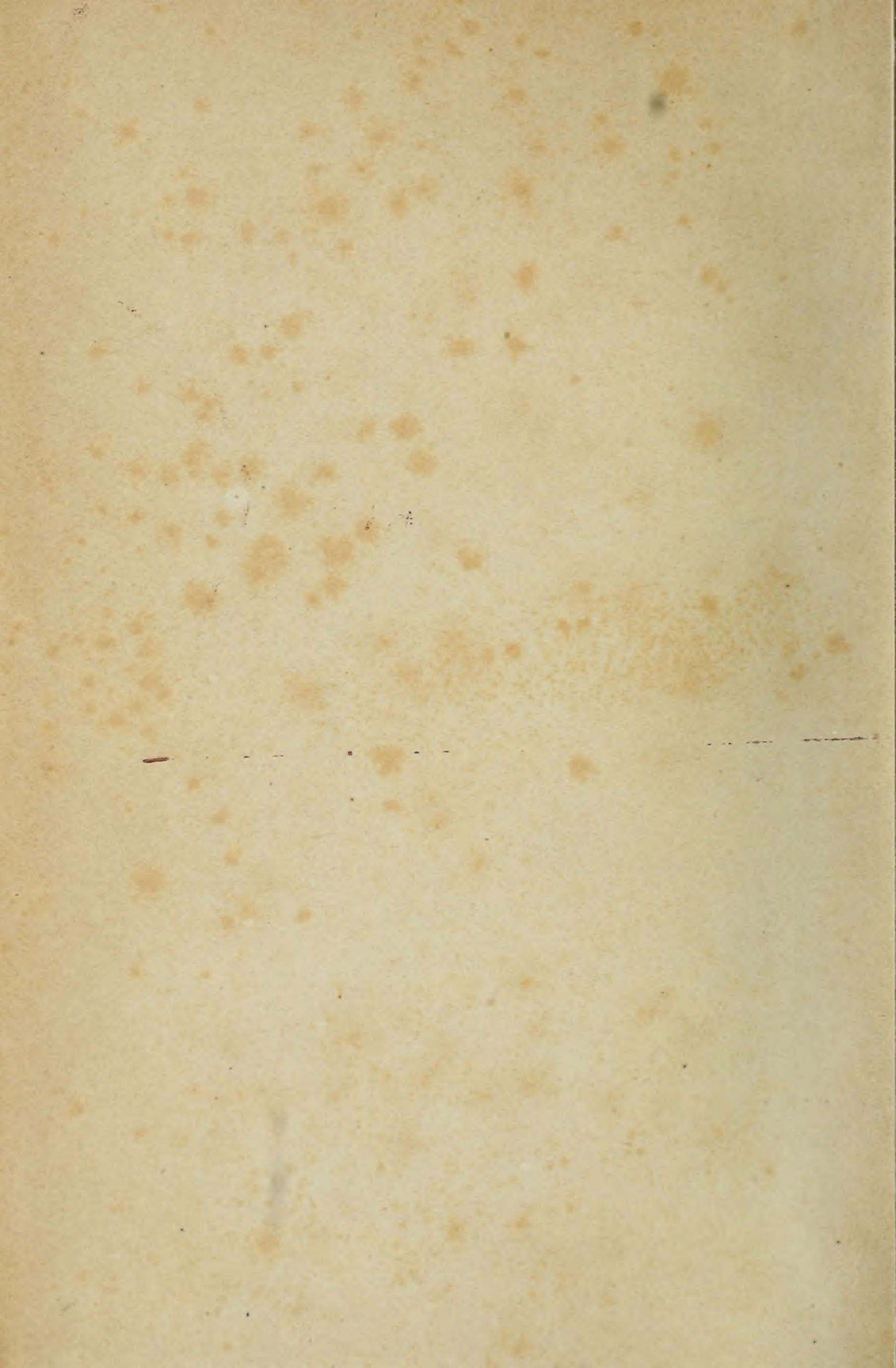


GOVERNO LOCALE INGLESE

VOL. I

PIETRO BERTOLINI



IL GOVERNO LOCALE INGLESE

PIETRO BERTOLINI
Deputato al Parlamento.

IL GOVERNO LOCALE INGLESE

E LE SUE RELAZIONI

CON LA VITA NAZIONALE

What' s past is prologue.
SHAKSPEARE.

VOLUME PRIMO

TORINO
FRATELLI BOCCA
LIBRAI DI S. M. IL RE D'ITALIA
MILANO — ROMA — FIRENZE
1899



Torino — VINCENZO BONA, Tip. delle LL. MM. e RR. Principi.

AVVERTENZA

Poche parole bastano a chiarire il disegno di quest'opera, diretta a descrivere i presenti ordinamenti del governo locale dell'Inghilterra. Ritenni che a comprenderli occorresse studiarne l'origine, considerarne la graduale evoluzione. E ritenni altresì necessario aver presenti quelle condizioni, quegli istituti, quegli eventi della vita sociale, religiosa, politica, economica del paese, che con varia vicenda di cause e di effetti stanno in relazione con gli ordinamenti locali, che ne hanno determinata l'esistenza o lo svolgimento, prodotta o limitata l'efficienza, e che valgono a dimostrare l'intima loro connessione col carattere e con le tendenze del genio nazionale.

Non ho dato notizia della particolare forma del governo locale a Londra. La vastità della Metropoli britannica è tale, che il suo ordinamento ha una natura del tutto speciale; i gravi problemi, che ne derivano, attendono ancora — per quanto ormai sembri prossima — una soluzione razionale ed organica; e la descrizione delle istituzioni particolari

a Londra avrebbe, senza una corrispondente utilità, reso più arduo il còmpito sia del lettore, sia dell'autore.

L'impronta sintetica del presente lavoro ed il desiderio di renderne meno grave la lettura mi indussero a rinunciare alle note. Vi suppliscono in parte l'indice di quegli scritti, dei quali mi sono principalmente valso, e la citazione, nel testo, delle leggi e dei documenti parlamentari, a cui pressochè tutta l'opera si riferisce.

Mirando alla esatta e serena obbiettività dell'esposizione, non mi proposi la dimostrazione di alcuna tesi, mi astenni dal fare raffronti con gli ordinamenti locali nostri o dal suggerire qualsiasi loro riforma, e mi guardai dal far pronostici intorno alle future fasi evolutive del governo locale inglese, impresa di cui i fatti dimostrarono la temerità anche quando fu tentata con dottrina ed ingegno ben più alti che io non abbia.

Roma, Febbraio 1899.

Pietro Bertolini

SOMMARIO DEL PRIMO VOLUME

LIBRO PRIMO

L'epoca medioevale.

LIBRO SECONDO

L'epoca dei Tudors e degli Stuarts.

LIBRO TERZO

Dalla Rivoluzione del 1688 alla riforma parlamentare del 1832.

Capitolo I.

Condizioni generali.

Capitolo II.

Ordinamenti locali.

LIBRO QUARTO

Dalla riforma parlamentare del 1832 a quella del 1867.

Capitolo I.

Leggi organiche nei primi anni del periodo.

Capitolo II.

Condizioni generali.

Capitolo III.

Ordinamenti locali.

LIBRO PRIMO

L'Epoca Medioevale.

§ 1.

Durante l'epoca anglosassone si erano conservati e sviluppati i germi delle liberali istituzioni, importate dai conquistatori del quinto secolo colla primitiva civiltà germanica; e le successive invasioni di gente della stessa razza, se aveano dato luogo a lunghe e feroci lotte, non aveano soffocato quello sviluppo. L'organizzazione locale durante l'epoca anglosassone.

Al *vicus* della *Germania* di Tacito corrispondeva — così detta dalla siepe *(tun* o *town)* che circondava il gruppo delle abitazioni — la *township*, il villaggio organizzato popolarmente come l'unità minore, ma non meno attiva della vita locale. Nell'assemblea costituita dagli uomini liberi della *township*, nel *town-gemot* si eleggeva — oltre ad altri funzionari di minor conto — il capo della comunità *(gerefa* o *reeve)* e quattro " uomini scelti „ che con lui doveano rappresentare la *township* nelle Corti dell'*hundred* e della *shire;* si provvedeva all'esercizio di una modesta giurisdizione di polizia, al regolamento degli interessi relativi all'uso collettivo di La *township* e la parrocchia.

una gran parte delle terre, ecc. Quando il Cristianesimo conseguì generale diffusione nel paese, e vi fu stabilita una organizzazione religiosa in armonia coll'ordinamento civile, le *townships* divennero sede di un sacerdote, e furono ecclesiasticamente chiamate parrocchie. Però la *township* non corrispondeva sempre alla parrocchia: nel sud, relativamente più popoloso, una parrocchia comprendeva talora soltanto parte di una *township,* e nel nord, dove la popolazione era più scarsa, due od anche più *townships* costituivano non di rado una sola parrocchia.

L'*hundred.* La riunione di parecchie *townships* a scopi di conservazione della pace pubblica, di amministrazione giudiziaria, di ordinamento militare costituiva l'*hundred* o *wapentake,* originariamente corrispondente a quel *pagus* descritto da Tacito, che forniva cento guerrieri all'oste e cento giudici alla Corte. Ma, per effetto della varietà delle condizioni del territorio e delle condizioni prodotte dalle invasioni avvenute in tempi diversi, l'*hundred* non rappresentava una divisione rigidamente simmetrica della popolazione. L'assemblea degli uomini liberi dell'*hundred,* l'*hundred-gemot,* avea giurisdizione civile e criminale, eleggeva ad ufficiale esecutivo e capo dell'*hundred* un *ealdor* (anziano), che lo rappresentava anche nella *shire-gemot;* ma sembra che nel periodo meno remoto dell'epoca anglosassone intervenisse nell' *hundred-gemot* anche un diretto rappresentante dell' autorità e degli interessi regi. L'*hundred* costituiva altresì una circoscrizione del sistema fiscale, rimasto così oscuro, degli Anglosassoni.

Il *frithborh.* Ma più spiccato divenne coll'andar del tempo il suo carattere come distretto di polizia, così da dar luogo ad una responsabilità collettiva degli abitanti dell'*hundred* per ladrocini ed altri delitti commessi nel suo territorio. Questa responsabilita si connetteva ad un istituto ca-

ratteristico, sorto nel decimo secolo, quello del *frithborh* ossia della garanzia, che nella Corte dell'*hundred* gli uomini liberi doveano prestare, col giuramento, relativamente all'osservanza delle leggi, in particolar modo relativamente all'adempimento dei doveri giudiziari ed al mantenimento della pace pubblica sia da parte loro, sia da parte degli stranieri o degli uomini di condizione non libera, che vivevano sotto la loro protezione o dipendenza. Anzi, facendo probabilmente rivivere una originaria suddivisione dell'*hundred*, la legislazione di quel tempo provvide a ripartire, nei riguardi del *frithborh* ed in genere della polizia, l'*hundred* in decurie *(tithings)*, nelle quali uno degli abitanti *(tithing-man)*, da essi eletto, specialmente attendeva ai doveri relativi al mantenimento della pace pubblica e ne rispondeva. Però questo ordinamento andò fondendosi con quello territoriale ed il *tithing* finì col trovarsi compenetrato e confuso nella *township*.

Nella desolazione delle prime invasioni, le città sorte durante la dominazione romana erano generalmente scomparse. Però in alcune di esse, sebbene ogni legame colla organizzazione municipale romana fosse stato infranto, si conservarono, sovratutto per ragioni commerciali, dei gruppi di popolazione riunita ed in maggior numero se ne andarono formando intorno a monasteri, a dimore regie o di grandi signori, e per esser tali luoghi d'ordinario fortificati ebbero generalmente nome di *burhs*. Se contavano scarso numero di abitanti, i *burhs* erano all'incirca organizzati come le *townships* ed assorbiti nell'*hundred*: se invece erano popolosi, così da comprendere più *townships*, i *burhs* costituivano da soli un *hundred*, ed aveano una *burh-gemot*, corrispondente all'*hundred-gemot*. Coll'andare del tempo gli abitanti di alcuni borghi importanti ottennero, mediante la conces- I borghi.

sione di una regia Carta, il privilegio sia di liberarsi da una indefinita tassazione coll'annuo pagamento di una somma determinata, sia di avere esercitata dal proprio *gerefa* (che funzionava come ufficiale regio) una gran parte di quella giurisdizione che, come si sta per dire, era esercitata nella *shire* dall'*earl* od in suo luogo dallo sceriffo. Ma, in complesso, il *burh* non rappresentava nell'ordinamento locale anglosassone una speciale unità e rientrava in quella della *township* o dell'*hundred*.

La *shire*. Al disopra della *township* e dell' *hundred*, una terza circoscrizione si era man mano delineata nella organizzazione del governo locale, ossia la *shire*. Nome questo, che in origine indicava genericamente una suddivisione territoriale, ma che finì col diventar proprio di grandi circoscrizioni costituite dalla riunione di parecchi *hundreds*, dovuta secondo la diversità di luoghi e di tempi a cause diverse, ma corrispondente per lo più al territorio dei piccoli regni, in cui le successive occupazioni degli invasori anglosassoni aveano da principio diviso il paese. La frequente trasformazione di un antico principato indipendente nella *shire*, avvenuta quando con lungo e laborioso processo si andò formando l'unità nazionale, e d'altra parte il fatto, che la costituzione di questa unità non giunse mai ad essere pienamente consolidata, spiegano come le *shires* avessero una larga autonomia di governo locale. — Anche la *shire* era vivificata dall'istituzione popolare di una *gemot*, in cui intervenivano rappresentanti degli *hundreds* e delle *townships*. Quell'assemblea deliberava intorno agli affari pubblici della *shire*, funzionava come corte giudiziaria, e pare che esercitasse anche qualche potere di ordine legislativo. Certamente la *shire* costituiva altresì la maggiore circoscrizione militare e tributaria, ed era quindi naturale che il potere regio vi avesse una rap-

presentanza diretta. Il capo della *shire*, l'*ealdorman*, *eorl* od *earl*, la cui autorità in progresso di tempo si estendeva frequentemente su due o più *shires*, — quantunque non sembri esclusa una designazione, od una specie di accettazione da parte della *shire-gemot* — era però nominato in quella suprema assemblea del Regno *(Witenagemot)*, dove, — essendosi in fatto sostituita al diritto di parteciparvi, astrattamente spettante a tutti gli uomini liberi, la convocazione delle persone più eminenti del paese e sovratutto dei grandi ufficiali del Re, — questi aveva una influenza decisiva. Ed il *scir-gerefa*, lo sceriffo, che supplendo ed assistendo l'*ealdorman* provvedeva agli affari correnti, dirigeva i procedimenti giudiziarî e concentrava tutte le attribuzioni di ordine esecutivo, era un vero e proprio ufficiale regio. Giova poi notare che i vescovi, i quali dopo la generale conversione degli Anglosassoni al Cristianesimo acquistarono una posizione eminente in tutto l'ordinamento politico, sedevano nella *shire-gemot* accanto all'*ealdorman:* sostanziale affermazione questa dell'unione del potere temporale con quello spirituale che allora li rafforzava entrambi. Anzi sembra che il vescovo presiedesse addirittura l'assemblea, quando questa trattava di questioni risguardanti la Chiesa.

Cause che diminuivano il carattere popolare del governo locale.

Gli stessi tratti principali suaccennati dell'ordinamento del governo locale durante l'epoca anglosassone non risultano dagli scarsi documenti di quel tempo in modo abbastanza chiaro da impedire ad alcuni scrittori di metterli in dubbio o di raffigurarli molto diversamente. Nè ciò può sorprendere chi rifletta anche alle grandi e frequenti vicissitudini occorse durante i primi sei secoli della storia medioevale inglese ed alla varietà che derivò nella vita locale dalla divisione del paese in parecchi principati o regni, durata sino circa alla metà del decimo secolo. D'altro lato, quando si rileva il ca-

rattere popolare delle istituzioni anglosassoni, conviene però tener presente che la popolazione non era costituita soltanto da uomini liberi, ma che in grandissimo numero comprendeva servi della gleba *(laets)* e schiavi; che nelle istituzioni politiche e civili aveano parte solamente gli uomini liberi e che fra questi stessi (sebbene la condizione dell'uomo libero apparisca di per sè completa politicamente e giuridicamente) il possesso fondiario, gli uffici, la discendenza determinavano una distinzione in classi, la quale rendeva in fatto molto diversa la loro partecipazione nel governo della cosa pubblica.

La trasformazione dell'organizzazione generale anglosassone. Inoltre è certo che un graduale processo di trasformazione andò mutando l'organizzazione generale anglosassone da personale, che era originariamente, in territoriale, e preparò in tal modo gli elementi per lo sviluppo del feudalismo dopo la conquista normanna. I diritti politici e la stessa libertà individuale finirono per collegarsi così strettamente colla proprietà fondiaria da diventarne quasi una dipendenza, da avere in quella la base, la condizione prima e da far sì che la mancanza di proprietà importasse per l'uomo libero la soggezione all'uomo potente, di cui, per vivere, dovea coltivare la terra od entrare al servizio. I rapporti di personale soggezione si diffusero assai largamente anche tra i minori proprietari, i quali, specialmente durante lo stato di guerra, di rapine, di violenze cagionato dalle invasioni danesi, erano tratti ad assicurarsi la protezione di grandi signori, mettendosi colle proprie terre alla loro dipendenza. Ed anche perchè contribuì a far sì che la soggezione personale, con la correlativa prestazione di servizi, non apparisse disdicevole alla condizione dell'uomo libero, che spontaneamente l'offriva a chi si trovava in più elevata e forte posizione, merita di es-

sere notato che, coll'aumento del potere regio derivante dalla sua progressiva estensione a parti del paese prima indipendenti, quella classe di persone, che secondo l'antichissimo costume germanico si mettevano al personale servizio del Re in pace ed in guerra ed erano i suoi *thegns* o *thanes*, andava continuamente crescendo di numero, di importanza, di dignità così da soppiantare od assorbire la nobiltà fondata sull'antichità del lignaggio, ed otteneva dalla Corona non solamente il conferimento di uffici, ma numerose concessioni di terre del *folkland* (demanio nazionale) verso l'obbligo di prestare il servizio militare. — Quando il processo sovraindicato giunse a largamente disegnarsi, è evidente che la partecipazione del popolo al governo locale avveniva in base ai rapporti di proprietà e colle limitazioni che ne derivavano. Non reca quindi meraviglia che, verso la fine della monarchia anglosassone, buon numero di *townships* avessero perduta la primitiva loro autonomia e si trovassero dipendenti da grandi signori: altre poi lo erano fin dall'origine, quando il villaggio si fosse formato sopra grandi tenimenti di nobili, di chiese o della Corona, collo stabilirvisi di uomini, che vi ottenevano la concessione di terre a titolo precario e verso l'obbligo di prestazioni generalmente servili.

Le posteriori istituzioni locali derivano dagli ordinamenti anglosassoni.

Ciò non ostante e sebbene si debba ammettere che, a determinare il rimpianto neppur oggi cessato delle antiche istituzioni liberali anglosassoni, la leggenda abbia approfittato di tutto quello che, per la scarsità e l'oscurità dei documenti rimasti, ha perduto la storia, è però certo che i tratti suddescritti del governo locale si riscontrano nelle sue istituzioni posteriori. I moderni suoi grandiosi sviluppi germinarono da quei primitivi ordinamenti attraverso una evoluzione mirabile senza che mai uno schianto abbia infranto il legame della

successione gloriosa. Giova particolarmente avvertire come nel carattere popolare delle Corti di giustizia anglosassoni avesse origine quella efficace salvaguardia del diritto pubblico e privato, senza la quale le libertà politiche dell'Inghilterra non sarebbero in passato esistite. E siccome quelle Corti erano ad un tempo assemblee amministrative, là si formarono anche quella tendenza ad amministrare con forme e garanzie giudiziarie e quel viluppo di compiti amministrativi e giudiziari, poco rispondenti per verità ai dettami dottrinari della separazione dei pubblici poteri, ma che furono tanta parte della rettitudine e della vigoria del governo locale inglese.

Le Corti giudiziarie locali.

Però, anche rispetto alle Corti giudiziarie, qualche avvertenza torna necessaria per non dar luogo ad apprezzamenti esagerati. Anzitutto è certo che in quell'epoca (come per lungo lasso di tempo anche dopo) tali Corti aveano più che altro carattere di riunioni od assemblee pubbliche, e sarebbe un deplorevole anacronismo il volerle raffigurare con quei tratti, che sono propri degli organismi giudiziari moderni. Ora gli inconvenienti, che di necessità doveano verificarsi quando l'amministrazione della giustizia fosse collettivamente fatta da tutti coloro, i quali aveano diritto di intervenire nella Corte, condussero a costituire sia nella *shire-gemot,* sia nell'*hundred-gemot* un corpo o comitato rappresentativo (per lo più di dodici membri), dal quale effettivamente dipendeva la decisione, mentre sembra che al resto della assemblea rimanesse soltanto il cómpito di manifestare la sua approvazione alla dichiarazione di una massima di diritto o di una consuetudine.

Immunità giurisdizionali.

— Conviene, in secondo luogo, notare che, o sostituite addirittura alla Corte dell'*hundred* o sottratte alla sua competenza, si andarono creando, in sempre maggior

numero, delle speciali giurisdizioni, rimesse per concessione regia in mano di grandi signori assieme con la attribuzione delle multe e degli altri proventi, che spettavano alla Corona nell'amministrazione della giustizia. Anzi sembra che la concessione dei proventi fiscali, detti genericamente *soc*, abbia preceduto l'uso di concedere anche la giurisdizione *(sac)*; però le immunità dalle *hundred Courts*, create con simili concessioni di *sac* e *soc*, non aveano per effetto di mutare nè la legge, nè le forme della procedura consuetudinaria.

Se, considerato in rapporto all'epoca, il governo locale anglosassone apparisce fortemente organizzato, era all'incontro debole il nesso, che collegava al centro dello Stato le varie unità locali, e difettavano ordinamenti, che assicurassero in modo efficace la salda coesione della compagine nazionale. L'accentramento, forse prematuro, non riuscì a sopprimere le gelosie e le contese provinciali; e la rilassatezza nel governo centrale, l'indisciplina nei sommi gradi della gerarchia militare, l'atonia dello spirito pubblico furono tra le cause maggiori dell'annientamento della monarchia anglosassone nella giornata campale di Hastings (1066). Difetto di coesione della monarchia anglosassone.

§ 2.

I conquistatori normanni non erano così numerosi da poter pienamente e stabilmente sovrapporsi in modo distinto alla popolazione indigena; nè ebbero bisogno di procedere ad una generale confisca e divisione fra loro delle terre del paese. L'apprensione del *folkland* e la confisca delle private proprietà dei suoi antecessori e di tutti coloro, che combatterono con Aroldo o continuarono la resistenza, furono sufficienti perchè Guglielmo La conquista normanna.

— oltre che riservare assai estesi possedimenti come terre e dominii diretti della Corona — potesse concedere feudi ai suoi compagni di conquista e far passare in mani normanne la maggior parte dei grandi tenimenti. I Normanni non aveano poi una propria organizzazione del governo locale che fosse migliore e più sviluppata dell'anglosassone.

Rassodamento della compagine dello Stato.

Queste ed altre condizioni di cose agevolavano a Guglielmo l'attuazione del suo grande concetto politico, quello di voler essere nello stesso tempo il capo dei Normanni ed il legittimo successore di Edoardo il Confessore: ciò che gli imponeva di atteggiarsi a conservatore degli ordinamenti anglosassoni in quanto fossero efficaci e compatibili col nuovo stato di cose. Ora per l'appunto in quella parte in cui, come si è accennato, gli ordinamenti anglosassoni erano tanto difettivi e non potevano essere conservati, erano all'incontro assai robusti quelli della organizzazione normanna e, introdotti che furono sin da principio, valsero a rendere salda la compagine dello Stato con un vigoroso assetto governativo, che aveva prevalentemente carattere militare. La sua struttura era certamente feudale, ma Guglielmo ed i suoi successori mirarono a che gli ordini feudali non contrastassero alla preponderanza del potere personale del Re e non portassero, come altrove, ad una quasi completa indipendenza di fatto dei grandi vassalli, indipendenza la quale, del resto, avrebbe resa malsicura la stessa conquista. A questo fine Guglielmo tornò all'originario sistema di *earls* preposti ad una sola *shire*, e si guardò dall'infeudare anche ai maggiori signori normanni estesi tratti di territorio, ma compose le loro dotazioni feudali con possessi disseminati in varie parti del regno: inoltre egli volle che nel grande *Gemot* di Salisbury (1086) i vassalli dei suoi vassalli a lui giurassero direttamente fedeltà,

affinchè la gerarchia feudale non scemasse la loro sudditanza alla Corona.

Ma ad assicurare il conseguimento di tale intento era sovratutto necessario che nelle lotte, che essa inevitabilmente avrebbe dovuto sostenere ed ebbe a sostenere contro i grandi signori normanni, la Corona trovasse appoggio nell'elemento indigeno: conveniva pertanto rispettare finchè era possibile gli antichi ordinamenti locali. Ed ecco perchè si rifuggì da violente, generali innovazioni e non si pensò a far addirittura una nuova Inghilterra. Nella stessa organizzazione superiore locale si amalgamarono gli ordinamenti nuovi e quelli preesistenti. La *shire* divenne la contea, l'*ealdorman* il *comes*, lo *scir-gerefa* il *vice-comes* o sceriffo: ma l'autorità dei conti fu soltanto nominale, effettiva all'incontro quella degli sceriffi, che erano annualmente nominati dalla Corona e che soltanto in pochi casi ebbero ufficio ereditario. Furono mantenute le Corti dell'*hundred* e della *shire*, e di tratto in tratto si pose mano a restaurarne le funzioni, quando gli abusi e l'oppressione, a cui erano individualmente inclinati i conquistatori, più minacciavano di soffocarne in fatto la vitalità.

Parziale conservazione degli ordinamenti locali.

A collegare l'antica organizzazione locale colla nuova organizzazione del potere centrale e nello stesso tempo ad introdurre nelle varie parti del paese una relativa omogeneità di norme e di consuetudini valsero le missioni di giudici regi, inviati periodicamente nelle contee col nome di *errantes justitiae, justitiarii itinerantes*. La *Witenagemot* avea potuto sopravvivere alla monarchia anglosassone trasformandosi in una grande Corte feudale composta di prelati e di grandi vassalli *(Magnum Concilium)*, ma i cómpiti gravi e continui derivanti dal rinvigorimento e dall'accentramento delle funzioni governative resero necessario che, come *concilium in concilio*,

La *Curia Regis* ed i giudici ambulanti.

fosse costituita una *Curia Regis*, formata soltanto di quei grandi ufficiali che, assistendo il Re nelle diuturne cure dell' amministrazione generale dello Stato, componevano il suo consiglio permanente. Questa *Curia Regis*, rendendo sistematica quella ingerenza regia nell'amministrazione della giustizia, di cui si trovano soltanto scarse traccie nell'ordinamento anglosassone, andava assumendo ben presto anche la competenza di Tribunale supremo, ed inoltre sopraintendeva alla gestione finanziaria del Regno: anzi, quando le sue attribuzioni d'ordine fiscale crebbero d'importanza e richiesero una distinta organizzazione, essa le esercitò sotto il nome di Corte dello Scacchiere. Ora, ad agevolare la riscossione delle entrate regie, che era nelle varie contee affidata agli sceriffi, ed a risolvere sul luogo le questioni e le difficoltà che assai spesso insorgevano, si introdusse l'uso di inviare in missione dei membri o giudici della *Curia Regis*. E poichè essi si recavano all' uopo nelle *shire-gemots*, le quali funzionavano anche come Corti giudiziarie, per un processo ovvio i giudici ambulanti furono incaricati di presiedere queste Corti quando vi intervenivano, e così presero ad esercitarvi delle attribuzioni giudiziarie in materia civile e penale, che diventarono in breve tempo preponderanti. Da siffatto intervento periodico degli *justitiarii itinerantes*, che manteneva un rapporto organico tra la giustizia popolare e quella regia, le Corti delle contee ritrassero grande importanza nei riguardi del rinnovato ordinamento centrale dello Stato.

Decadenza delle *hundred courts*.

All'incontro le *hundred courts*, la cui competenza era già stata falcidiata nell'epoca anglosassone colle concessioni di privata giurisdizione, soffersero una maggiore diminuzione d'importanza ed entrarono anzi in un periodo di progressiva decadenza, quando per effetto della feudalizzazione normanna quelle immunità andarono aumen-

tando considerevolmente di numero e non di rado si estesero anche a vasti territori *(liberties)*. Però ad accertare ed assicurare l'esecuzione delle leggi per quanto riguardava l'istituto dell' antico *frithborh*, rinvigorito dagli ordinamenti normanni e detto *frank-pledge*, lo sceriffo doveva recarsi due volte all'anno nei vari *hundreds* della contea e tenervi una *court-leet*: ciò che costituì il *sheriff's turn* o *rotation*.

La trasformazione della *township* nel *manor*.

Chi consideri come fosse frequente negli ultimi tempi della monarchia anglosassone la dipendenza delle *townships* da grandi signori, a cui non di rado erano state fatte concessioni di *sac* e *soc*, e rifletta in pari tempo allo spiccato carattere territoriale, che aveva finito per prevalere nell'ordinamento generale del paese, non dura fatica a comprendere come, per effetto della conquista normanna e dell'intenso indirizzo feudale che ne derivò, tornasse ovvia una universale trasformazione della *township* nel *manor*. Questo nome, che in sostanza esprime la dipendenza della *township* dal signore del maniero feudale, venne pertanto a designare lo sviluppo, la legale determinazione e la generalizzazione di una condizione di cose, di cui, più che i germi, esistevano già gli elementi essenziali, e che doveva necessariamente diventare una istituzione normale del paese, quando il sistema feudale impose ad ogni terra, come ad ogni persona, rigidi rapporti di soggezione ed i principi giuridici feudali, invertendo il rapporto, condussero a considerare come originari quei diritti di proprietà e quei poteri dei signori sulle *townships*, che invece si erano andati costituendo per effetto di una progressiva restrizione delle loro antiche proprietà e libertà.

Pertanto il feudalismo cacciò formalmente ogni pubblica attività dalle *townships*: ai *town-gemots* si sostituirono le *manorial courts*; il *gerefa* cedette il posto al

signore *(lord)* del *manor* ed al suo rappresentante o maggiordomo *(steward, bailiff, reeve)*; le terre incolte e di uso comune, il *common* o *waste* della *township*, diventarono il *lord's waste*. Però, sebbene duramente falcidiati dall'oppressione feudale, continuavano gli usi collettivi nei terreni incolti e nei boschi; in particolare si manteneva l'uso derivante dall'economia agraria primitiva, per cui negli anni, nei quali non venivano seminate, le terre rimanevano aperte al pascolo comune; e le *manorial courts* conservavano molte vestigia della organizzazione della *township* nelle forme della procedura, nella partecipazione dei possessori delle terre, nella rappresentanza inviata alla *county court* e composta del *reeve* e di quattro *legales homines*. La generale concessione, ai signori dei *manors*, di giurisdizione civile e penale, sottratta alle *hundred courts*, rese complessa l'organizzazione e la competenza delle *manorial courts:* vi si distinguevano una *court-baron*, dove si trattavano la maggior parte degli interessi locali dibattuti prima nel *town-gemot* e si amministrava la giustizia civile; una *court-leet* per l'esercizio di giurisdizione penale, ed infine una *customary court* per regolare i rapporti dei servi della gleba.

L'organizzazione popolare della parrocchia.

Ma accanto all'organizzazione civile della *township*, v'era l'organizzazione ecclesiastica della parrocchia. Ora, finchè il *town-gemot* si raccoglieva come una libera assemblea degli abitanti, era ovvio che vi si trattassero anche interessi religiosi: ma, quando la vita civile della *township* esulò nel *manor*, la Chiesa, che da Guglielmo avea ottenuto di esercitare una giurisdizione propria, indipendente dalla laica, sulle persone e nelle materie più o meno direttamente connesse colla religione e che contro i successori del Conquistatore sostenne un'aspra lotta per mantenerla e per sottrarsi più che fosse possibile al potere temporale del Re, mirò naturalmente a serbare

la vita della parrocchia immune dalla soggezione feudale. E pertanto, quando più non si adunava il *town-gemot*, gli interessi religiosi furono trattati in riunioni tenute presso la chiesa, nella sagrestia *(vestry)*, le quali per traslato presero poi questo nome. Così, fuori del *manor*, si conservava un centro popolare, in cui gli interessi ed i bisogni del culto tenevano vivo il sentimento di unione e di solidarietà fra gli abitanti dell' antica *township*; e si andava quietamente costituendo un organismo capace di assumere di fatto la cura di quegli interessi collettivi, che non trovassero soddisfacimento nel *manor*, e di raccogliere poi la successione di questo quando, in progresso di tempo, la sua vitalità dovea inaridire per la decadenza del sistema feudale.

La conquista normanna potè, nei primi momenti, turbare, ma non arrestò quello sviluppo delle città che era la naturale conseguenza del progresso della civiltà medioevale, di un aumento rudimentale e lento, ma pure innegabile nella produzione agricola, nell'industria e nel commercio. Guglielmo I non avea introdotto alcun mutamento sostanziale nella condizione dei borghi: e questi, sotto i suoi successori immediati, da un lato prestarono un valido e prezioso aiuto alla Corona nelle fiere sue lotte contro i grandi baroni e n'ebbero in compenso privilegi e franchigie, e d'altra parte profittarono, per svilupparsi a libertà, di quei periodi, nei quali le contese per la successione al trono toglievano quasi ogni forza al potere regio e riducevano il paese poco meno che in uno stato di anarchia. Le franchigie, godute da un numero crescente di borghi, continuarono ad essere ad un tempo di ordine giudiziario e finanziario. Sotto il primo rapporto le Carte, conservate in vigore, rinnovate o novellamente concesse, spesso verso danaro nelle strettezze quasi continue del regio tesoro, assicuravano al borgo

Sviluppo delle franchigie dei borghi.

una giurisdizione locale, una *court-leet* indipendente dallo sceriffo, costituivano cioè del borgo una ordinaria circoscrizione giudiziaria separata dal resto della contea: ciò che però, di regola, non portava l'esenzione del borgo dalla giurisdizione esercitata in quelle straordinarie riunioni della *county-court*, a cui intervenivano i giudici regî ambulanti. A chiarir poi le franchigie d'ordine finanziario giova avvertire, che al *vicecomes* o sceriffo incombeva la riscossione degli ordinarî proventi fiscali e demaniali della Corona nella contea e che tale riscossione gli veniva data in appalto verso il pagamento allo Scacchiere di una determinata somma annuale: ciò che costituiva la *firma* o *farm* della contea. Lo sceriffo percepiva pertanto le entrate della Corona anche nelle città, dove la esazione ne era relativamente facile e sicura: ora, tornava ovvio che esse cercassero di liberarsi dalle molestie e dagli abusi fiscali dello sceriffo convenendo colla Corte dello Scacchiere di pagare direttamente una somma fissa di danaro, la quale però non comprendeva le contribuzioni straordinarie di carattere feudale, che la Corona esigeva nelle parti del territorio ad essa immediatamente soggette *(towns and demesne lands of the Crown)*. Si aveva in tal modo una *firma burgi*, a cui la Corona assentiva dapprima di volta in volta e che poi andò consacrando come ordinamento stabile nelle Carte. Nè la diminuzione, che da tali componimenti finanziari, come dal privilegio della giurisdizione locale, derivava alla competenza degli sceriffi, poteva spiacere alla Corona, la quale mirava a limitare la loro autorità, non di rado riottosa. — Quanto poi a quel minor numero di borghi che erano inclusi nel dominio feudale di grandi baroni, questi pure concessero loro delle franchigie, seguendo l'esempio e l'indirizzo dato dalla Corona e per lo più indotti a farlo da un eguale bisogno di danaro.

Costituzione della vita municipale.

Ben si comprende come, gradualmente, gli interessi dell'amministrazione locale, connessi colle suaccennate franchigie, formassero il sostrato di una vera e propria vita municipale: in mezzo ad una grande varietà di ordinamenti particolari si costituiva il diritto pubblico dei borghi e si determinava il concetto della *commonalty* ossia della *communitas civitatis.* La formavano gli abitanti di condizione libera, che adempivano i doveri giudiziari e prestavano i loro *frank-pledges* nella *court-leet* del borgo, vi soddisfacevano i servigi pubblici *(bearing lot)* e ne sostenevano le gravezze fiscali *(paying scot)*; la *common law* (il diritto comune) determinava come si acquistasse la qualità di *burgess* per nascita, per matrimonio, ecc; ed a capo della comunità, assistito da altri funzionari cittadini, stava il *provost* o *mayor*, originariamente di nomina regia, il quale rispondeva del pagamento per la *firma burgi* verso la Corona e per concessione regia esercitava attribuzioni giudiziarie e di polizia.

Le gilde.

Nell'organismo degli ordinamenti e delle magistrature dei borghi avevano man mano preso posto importante le *guilds.* Questo nome designava associazioni o confraternite di antica origine, alle quali era comune uno scopo generico di mutuo soccorso, ma di cui era assai varia la natura. Mentre una parte, che contavano maggior numero di membri, aveano carattere religioso, altre — le cosidette *merchant guilds* — si proponevano, come scopo immediato, la protezione degli interessi commerciali ed industriali dei loro membri. In origine anche i semplici artigiani ed operai avevano fatto parte delle *merchant guilds*, ma ne furono, poco a poco, esclusi quasi dappertutto e costretti a costituire fra loro delle speciali associazioni di arti e mestieri *(craft guilds)*, mentre le *merchant guilds* rimasero per lo più formate dalla classe elevata dei commercianti e dai capi d'arte. In particolar

modo queste ultime associazioni ebbero dalla Corona la concessione di Carte, che assicuravano loro larghi privilegi, e, sebbene comprendessero soltanto una parte dei cittadini ed avessero scopi distinti da quelli del governo municipale, pure riuscirono spesso ad innestare la loro organizzazione in quella dei borghi, associando le proprie magistrature a quelle cittadine o facendole coincidere nelle stesse persone. Il che, se da una parte favorì lo sviluppo dei borghi, dall'altra diede, fin da principio, adito alle *merchant guilds* di rivolgere i benefici della vita municipale specialmente a vantaggio dei loro membri.

Compressione delle autonomie locali.

L'ordinamento dei borghi, dopo la conquista normanna, rappresentò un progresso in confronto dell'epoca anglosassone: ma in complesso il sistema feudale e la forte e rigorosa riorganizzazione del potere regio schiacciarono le antiche autonomie amministrative e lasciarono sussistere soltanto una partecipazione, al governo locale, delle classi medie ed elevate, che le educava, le affezionava alla vita pubblica e le preparava agli ordinamenti costituzionali rappresentativi. Certo è che dalla conquista normanna, dalle latenti energie che nel primo tempo l'oppressione dei vincitori, facendo anche sparire le antiche gelosie intestine, destò nella popolazione vinta, dall'assimilazione abbastanza rapida delle due nazionalità, dalla fusione delle istituzioni locali anglosassoni colla forte organizzazione normanna del governo centrale, dall'alleanza della Corona coll'elemento indigeno e specialmente colle città per giungere alla umiliazione dei suoi grandi vassalli, dalla perdita della Normandia (1204) che, privando questi ultimi della loro base continentale, li costrinse a diventare aristocrazia paesana, — da tutto questo grandioso complesso di avvenimenti e di condizioni, in poco più di due secoli, risultò, ben più salda e vigorosa dell'antica, l'unità nazionale nuova. E dacchè a formare

Vigorosa costituzione della nuova unità nazionale.

la nuova compagine dello Stato avea concorso l'equilibrio mantenuto con aperte lotte e con politico avvedimento tra i varî elementi, quell'equilibrio rese possibili le libertà politiche e ne costituì la base.

§ 3.

Lo sviluppo delle libertà politiche.

Lo sviluppo delle libertà politiche si trova decisamente disegnato verso la fine del decimoterzo secolo. Il germe degli elementi di una costituzione a base rapresentativa esisteva già prima: gli ordinamenti locali li erano andati da lunga mano preparando cosicchè, sotto l'aspetto formale, si trattava di estendere al reggimento politico dello Stato ciò che avveniva nella cerchia della contea: la rappresentanza delle *townships* o *manors* nella *county court* offriva il tipo della rappresentanza delle contee in una assemblea nazionale. Fu pertanto relativamente agevole che, quando la repressione dei grandi vassalli compiuta da Enrico II rese possibile una tirannica prepotenza della Corona ed i baroni ed i prelati si collegarono colle altre classi della nazione per infrenarla, dei cavalieri, quali rappresentanti delle contee, si riunissero con essi in quelle assemblee, che condussero alla concessione della *Magna Charta* (1215), e da allora cominciasse in occasioni più o meno straordinarie, in modo più o meno regolare, il loro intervento nei Grandi Consigli del Regno, che si accoppiò, per la prima volta, a quello dei rappresentanti dei borghi nel famoso Parlamento di Simone di Montfort (1265).

La rappresentanza parlamentare delle contee e dei borghi.

La concessione della *Magna Charta* non era valsa a togliere nemmeno l'acuta asperità del conflitto tra la Corona ed i tre stati, ossia il clero, i baroni e le *communitates* (contee e borghi). Essi dovettero lottare ga-

gliardamente per circa tre quarti di secolo affinchè quelle franchigie, le quali (secondo fu bene notato) stavano scritte nella *Magna Charta* più come un programma di riforme che come dichiarazione di diritti, fossero effettivamente riconosciute quale base fondamentale della costituzione del Regno. Ciò avvenne formalmente colla *Confirmatio Chartarum* fatta da Edoardo I (1297). L'alta mente di questo Monarca comprese la necessità che il potere regio non intendesse vivere di estreme pretese, di despotiche oppressioni, ma, adottando una politica di conciliazione, assicurasse la tranquillità dello Stato colla partecipazione della nazione al suo reggimento. Sotto il regno di Edoardo I potè quindi stabilirsi e sotto quello di Edoardo III svilupparsi, con più viva efficacia di una azione distinta, il diritto di quella rappresentanza politica delle contee e dei borghi che, aggiungendosi alla convocazione dei grandi baroni e prelati nel *Magnum Concilium*, costituì il modello delle istituzioni parlamentari rappresentative, e che, sotto un certo riguardo, tornava vantaggiosa alla Corona. Ed invero, data la larga impronta convenzionale del sistema finanziario di quel tempo, specialmente quando urgeva levare straordinarie imposizioni e queste erano state consentite per loro conto dai prelati e baroni adunati nel Gran Consiglio, lo Scacchiere e per esso i giudici ambulanti doveano per ottenerle anche dalla massa degli altri contribuenti negoziare e dibatterne l'ammontare nelle singole contee e nei singoli borghi: era evidentemente preferibile sostituire a tante separate trattative, spesso assai aspre e penose, la votazione di sussidi da parte dei rappresentanti riuniti delle *communitates*.

Sviluppo della legislazione generale

L'epoca degli Edoardi non fu importante solamente per l'affermazione della costituzione politica parlamentare: specialmente durante il regno di Edoardo I, furono

stabiliti od ebbero definizione e sviluppo legale ordinamenti ed istituti amministrativi e giudiziari, che sono universalmente ritenuti il fondamento della legislazione posteriore e che, sostituendosi in gran parte ad ordinamenti e consuetudini puramente locali, allargarono la cerchia degli oggetti regolati dalla legislazione generale ed estesero la competenza del Governo centrale.

Ordinamenti giudiziari.

La *Curia Regis*, concentrando (non senza che gravi abusi fossero ripetutamente lamentati) l'esercizio di una notevole parte della giurisdizione ancora disseminata nelle Corti delle contee, continuò ad estendere la sua funzione giudiziaria. La moltiplicità degli affari rese necessario che la sua unità fosse rotta e che separati collegi giudiziari fossero formati nel suo seno. Questi acquistarono costituzione permanente e competenza distinta secondo la diversità delle materie *(the King's Bench, the Common Pleas, the Exchequer)*, e accanto a loro, impersonata nel Cancelliere, come il membro eminente della *Curia Regis*, e destinata a sopperire in tutti quei casi, in cui il diritto comune *(common law)* non offriva adeguato rimedio, a riempirne le lacune, a mitigarne il rigore, cominciò ad essere esercitata una giurisdizione di equità. — Nell'amministrazione provinciale della giustizia le missioni dei giudici ambulanti ebbero carattere più regolare e definito così da diventare ormai un elemento permanente dell'ordinamento giudiziario inglese, e servirono come strumento efficace in mano della Corona per infrenare e controllare le giurisdizioni private. D'altra parte, sia in materia penale che in materia civile, dove andava a sostituire il duello giudiziario importato coi costumi feudali normanni e rimasto oggetto di avversione e di lamenti da parte della popolazione indigena, l'istituto della giuria, basato sulla separazione della questione di fatto da quella di diritto, giunse a larga-

mente affermarsi per effetto di un laborioso processo di trasformazione, in genere, della cooperazione e del servizio popolare giudiziario e, in particolare, di quell'antico sistema anglosassone di prova dei *community witnesses*, in sostanza fondato sulla conoscenza, sull'opinione della comunità intorno ad un determinato affare giudiziario, ed a cui s'era aggiunta la *inquisitio* normanna a mezzo di testimoni giurati.

Diminuzione della competenza degli sceriffi.

Per effetto di questo complesso di ordinamenti, fra i quali merita anche di essere particolarmente notato che uno Statuto del 1278 fissò a quaranta scellini il limite massimo della giurisdizione delle *county courts* presiedute dagli sceriffi, le attribuzioni giudiziarie di questi funzionari scemarono assai d'importanza e gradualmente si ridussero a poco più che attribuzioni di ordine procedurale ed esecutivo. A siffatta diminuzione di competenza dello sceriffo contribuì pure lo sviluppo di quella dei *coroners*, ufficiali eletti dalla *county court* per salvaguardare certi diritti della Corona nella contea, assistere lo sceriffo come esecutori giudiziari e procedere, specialmente nell'intervallo delle sessioni della *county court*, ad atti di istruttoria giudiziaria, in particolare nei casi di morte violenta. Nei riguardi poi della conservazione della pace pubblica e della polizia l'importanza dell'ufficio di sceriffo decadde sopratutto per causa della istituzione dei giudici di pace.

I *coroners*

Istituzione dei giudici di pace.

La conservazione della pace interna era il più urgente bisogno della società medioevale. Man mano che i Re anglosassoni, grazie alla soppressione degli antichi principati autonomi, erano entrati in una diretta, personale relazione con tutto il popolo, e più decisamente ancora quando i Re normanni, capi delle due nazionalità nemiche, ne assicuravano la convivenza colla rigida forza del loro potere, la sicurezza delle persone e delle cose,

la tranquillità e l'ordine pubblico, la sottomissione di tutti alle leggi ed alle forme giudiziarie, necessaria perchè la violenza individuale non sconvolgesse l'assetto sociale, si trovarono ad esser poste, con un processo graduale, sotto la immediata protezione del Monarca, così da divenire " la pace del Re ", che egli aveva diritto e dovere di far osservare da chiunque ed in qualunque modo a mezzo dei suoi ufficiali, e da imprimere alle turbative della pace pubblica un carattere prevalente di offese contro la persona del Re. La conservazione della pace pubblica formava pertanto una preoccupazione costante del Sovrano, e molti ordinamenti (tra cui assai notevoli quelli fatti da Edoardo I nel 1285 con lo Statuto di Winchester) vennero sperimentati per assicurarla in mezzo ai tumulti ed ai disordini così frequenti in quei tempi e che assunsero carattere più generale allorquando i vincoli dell'organizzazione feudale si andavano rilassando, le trasformazioni economiche producevano largo malcontento ed aspro cozzo di interessi e le fazioni politiche si disputavano non di rado il potere regio.

Già in più antichi ordinamenti apparisce il tentativo di aggiungere, per ogni contea, allo sceriffo speciali commissari, che funzionassero come *custodes pacis;* ma soltanto durante il regno di Edoardo III e precisamente circa il 1360 i *custodes pacis* divennero un ufficio organizzato in modo permanente e che a funzioni di carattere esecutivo accoppiava funzioni giudiziarie. Ad un numero, che assai variò ed andò poi sempre crescendo, di *boni et legales homines*, appartenenti alla classe dei cavalieri, erano aggregati, con speciale designazione, uomini periti nel diritto, che furono chiamati *quorum* (perchè la commissione regia diceva: *quorum aliquem vestrum X. Y. Z. unum esse volumus*), e la cui presenza

era originariamente necessaria nell'esercizio delle funzioni richiedenti conoscenze legali. Dei *custodes pacis*, detti ben presto *justices of the peace*, non mancano antiche traccie di elezione da parte della *county court*: ma la loro nomina, che il Parlamento stesso espresse desiderio di fare, rimase, già sotto Edoardo III, definitivamente attribuita alla Corona.

Ai giudici di pace, che quattro volte all'anno doveano tenere anche delle sessioni generali, *general* o *quarter sessions* (coll'assistenza dei giurati nell'esercizio delle attribuzioni propriamente giudiziarie), spettavano, come funzioni ordinarie e permanenti la conservazione della pace, le attribuzioni di una polizia considerevolmente estesa dall'intervento della legislazione nei rapporti del lavoro, una giurisdizione penale concorrente con parte di quella dei giudici ambulanti, ma che sovratutto finì coll'assorbire la giurisdizione, che restava alla *county court* propriamente detta, e col sostituire quella esercitata nelle *courts-leet* tenute sia durante il *sheriff's turn*, sia nei *manors* e nei borghi e che andarono tutte rapidamente decadendo.

I constables. Nell'esercizio delle loro funzioni, i giudici di pace erano assistiti dagli *high constables* e dai *petty constables*, ufficiali subalterni tolti dai quadri di quella Milizia, della quale si farà cenno più innanzi e nella cui organizzazione i primi nell'ambito dell'*hundred*, i secondi in quello della *township* adempievano funzioni più che altro di carattere amministrativo. L'intima connessione della Milizia cogli scopi della conservazione della pace pubblica permise, che i *constables* fossero nello stesso tempo agenti di polizia: anzi questa loro attribuzione diventò poi principale, ed all'incontro le loro funzioni d'ordine militare andarono perdendo d'importanza e cadendo in disuso. Gli *high constables*, istituiti dal succitato Statuto di Win-

chester e nominati dalla *court-leet* degli *hundreds*, aveano il dovere di mantenere la pace pubblica nell'*hundred*: ed a questo dovere si andò associando quello di cooperare (più che altro diramandoli ai *petty constables)* alla esecuzione degli ordini dei giudici di pace, di comparire alle loro sessioni per riferire intorno ad affari di polizia, fare denuncie ecc. I *petty constables* erano, in sostanza, i *tithingmen* dell'epoca anglosassone, continuarono anzi per lungo tempo ad essere chiamati anche con questo nome ed erano annualmente eletti nelle *manorial courts* succedute ai *gemots* delle *townships*: inquadrati, come *constables*, nella Milizia, essi serbarono le loro antiche attribuzioni relative al mantenimento della pace pubblica ed al tempo di Edoardo III vennero incaricati anche della immediata esecuzione di tutti gli atti compiuti dai giudici di pace nell'esercizio delle loro molteplici funzioni.

Grazie allo sviluppo, che ebbe durante cinque secoli circa, l'istituzione dei giudici di pace costituì il nervo del governo locale inglese; ed è pertanto opportuno dire della classe, in cui erano reclutati i giudici di pace non giurisperiti di professione, tanto più che, essendo quella classe la stessa in cui erano scelti i rappresentanti delle contee nel Parlamento, si ha occasione di mettere in luce condizioni e rapporti della più alta importanza.

§ 4.

Prima di fatto, poi di diritto, quando formarono assieme coi prelati la Camera dei Lords, i baroni o grandi vassalli della Corona aveano acquistata una posizione speciale, distinta da quella dei minori vassalli diretti della Corona, giacchè essi non solamente possedevano I baroni.

feudi numerosi e relativamente estesi, ma erano personalmente *(propriis nominibus)* invitati dal Re a prender parte al *Magnum Concilium* (poi al Parlamento) ed a prestare il servizio militare, potevano essere giudicati soltanto dai loro pari, erano ammessi a convenire direttamente collo Scacchiere intorno alle corresponsioni tributarie da essi dovute. Anzi fu, in particolar modo, il diritto di ricevere personalmente il regio rescritto d'invito al *Magnum Concilium*, che — divenendo ereditario colla legge feudale della primogenitura — diede una base ben determinata all'aristocrazia inglese, collegandola e limitandola al possesso dell'ufficio e della dignità di Pari del Regno.

I cavalieri. I subvassalli o vassalli mediati dei baroni, coloro cioè a cui questi aveano alla loro volta concesso un feudo o bene di cavaliere *(knight's fee)* — sia per la protezione che abilmente la Corona seppe loro prestare, sia per la cura che essa ebbe di tenerli direttamente obbligati (come *homines Regis)* alla fedeltà verso il Re, qualunque fosse il loro immediato signore feudale, — furono naturalmente tratti ad unirsi coi minori vassalli diretti della Corona ed a separare invece, più che era possibile, la loro causa da quella dei baroni, che tendevano ad opprimere tanto gli uni che gli altri. Questa separazione e questo rilassamento di vincoli fra i baroni ed i loro vassalli furono agevolati dalla trasformazione (introdotta da Enrico II) della effettiva prestazione del servizio militare di cavaliere in una corresponsione di danaro *(scutagium)*. Per tal modo i baroni non si trovavano più a capo della forza armata di tutti i loro vassalli, giacchè per lo più questi preferivano pagare anzichè servire, ed il Re avea mezzi per assoldare e mantenere truppe indipendenti dai baroni. Ma ancora maggiore influenza ebbe in proposito l'istituto della Milizia delle contee, fondato

La Milizia.

su quel servizio militare personale, che era imposto a tutti gli uomini liberi dagli ordinamenti anglosassoni, che i Re normanni non avevano mai abolito e che fu restaurato dall'*Assisa de armis* di Enrico II (1181). Si stabilì per tal modo una forza militare, la quale non solo era concorrente a quella feudale, ma ne minava indirettamente la compattezza, perchè nella Milizia delle contee il servizio era prestato direttamente alla Corona, sotto il comando dello sceriffo e di altri ufficiali regi e non alla dipendenza di signori feudali. Fin dall'epoca degli Edoardi i Parlamenti si sforzarono ripetutamente di ottenere dalla Corona l'assicurazione — e giunsero a farla consacrare negli Statuti — che la Milizia delle contee non sarebbe stata adoperata fuori del Regno ed anzi, in tempi ordinari, nemmeno fuori della rispettiva contea. Il che contribuì a rendere prevalente l'ufficio della Milizia relativamente al mantenimento dell'ordine interno, ed a tale ufficio mirò in special modo la riorganizzazione della Milizia, che fu fatta da Edoardo I nel 1285.

La unione dei minori vassalli diretti della Corona *I freeholders.* coi vassalli mediati si cementò nella comune partecipazione alla *county court*. Ma v'era un'altra classe di possessori del suolo, che ad essi si dovea accostare, spintavi da quella stessa partecipazione alla *county court* ed in genere da una grande affinità di interessi: era la classe dei *liberi tenentes (freeholders* o *tenants in free socage).* Il loro possesso (pur ereditario) di terre non era soggetto come quello dei feudi equestri, dei *knight' fees*, alla prestazione dell'omaggio ed ai doveri da questo derivanti, indeterminati rispetto al tempo, tra cui gravissimo il servizio militare, non attribuiva al signore feudale la tutela dei minorenni col diritto di far sue le rendite e di disporre della mano delle figlie ecc., ma

era soggetto ad obblighi certi e determinati, quali il giuramento di fedeltà ed alcune prestazioni precise e fisse, non disdicevoli alla condizione di uomo libero e che abbastanza presto andarono convertendosi in danaro. Ed in quanto il signore, che ne avea fatta la concessione, avea pur rispetto al *freehold*, quale possesso di natura e titolo feudale, dei diritti accessori relativi ad *auxilia*, al relevio ecc., questi erano però regolati in modo diverso ed in complesso meno gravoso che nol fossero pei feudi equestri. Pertanto la *tenure in socage*, se non portava seco gli onori, non portava nemmeno oneri così gravi come quelli inerenti al *knight's fee* ed avea una natura più libera o, a dir meglio, meno dipendente.

Specialmente in seguito alle Crociate, il numero dei *freeholders* era andato grandemente aumentando grazie alla alienabilità dei feudi spinta tanto oltre che anche rispetto ai feudi, concessi colla condizione della loro trasmissione agli eredi diretti del concessionario, si riteneva, che pel solo fatto della nascita di un erede la condizione si fosse avverata ed il concessionario potesse disporre del feudo a pregiudizio di quello stesso erede. Fu soltanto nel 1285 che, collo Statuto *De Donis conditionalibus,* Edoardo I volle assicurare piena osservanza alla volontà del donante circa la trasmissione nel modo determinato nella concessione e vietò l'alienazione di quei feudi, detti perciò *estates tail, entails* ossia proprietà limitate dal vincolo della sostituzione degli eredi diretti.

D'altra parte per causa di quella relativa mitezza e determinatezza di condizione e di prestazioni, di cui si è detto, v'era naturalmente una tendenza a tramutare il titolo di possesso delle terre da *knight's tenure* in *tenure in socage.* Anzi la riluttanza ad entrare nella classe dei cavalieri, appunto pei gravosi doveri (specialmente militari) che ne derivavano, si manifestava tanto

generalmente da parte di chi per acquisto o per eredità succedeva nel possesso di un feudo equestre, che Edoardo I impose l'obbligo di farsi ordinare cavaliere a tutti i *liberi tenentes* di beni di reddito sufficiente a sostenere le spese dell'equipaggiamento. Ma, in pratica, questa ed altre simili prescrizioni, anzichè spingere i renitenti ad ottenere la formale assunzione al grado di cavaliere, conseguivano, più o meno stabilmente, l'effetto di parificare ai cavalieri un gran numero di *freeholders* nella prestazione dei servizi o nell'obbligo di redimersene e così portavano che, fino ad un certo punto, la classe dei cavalieri fosse costituita in modo indipendente dal formale possesso di un feudo equestre. La naturale tendenza suaccennata si manifestava più forte degli ordinamenti: una gran parte dei possessori di beni equestri rimanevano *esquires*; l'*accolade* cavalleresca era richiesta soltanto da quel minor numero, che si dedicava alla professione delle armi od al servizio di Corte, ma non da coloro — ed erano il maggior numero — che preferivano vivere sulle loro terre; gli stessi Statuti dovettero riconoscere come eleggibili al Parlamento, quali cavalieri rappresentanti delle contee, i possessori di una determinata rendita fondiaria (20 L. s. sotto Enrico VI); nello stesso modo ed entro gli stessi limiti che la rappresentanza politica della contea, anche l'ufficio di giudice di pace diventò indipendente dalla formale appartenenza alla classe dei cavalieri ed accessibile ai possessori di un determinato censo fondiario.

La costituzione della *gentry*

In tal guisa accanto alla *gentry* veramente cavalleresca si costituì, basata sull'importanza del possesso di terre, una *gentry* più numerosa, la quale si fuse colla prima e formò con essa quella grande classe intermedia, che sul continente avrebbe fatto parte della aristocrazia e che in Inghilterra, stando invece a capo del

terzo stato, costituì la forza maggiore delle libertà politiche e degli ordinamenti locali. Questa *gentry*, nelle cui file l'acquisto di tenimenti fondiarî permetteva a nuovi elementi di entrare portandovi la freschezza della forza che li avea fatti pervenire, acquistò rapidamente una influenza grandissima e duratura, così al centro dello Stato come nelle contee, coll'abitudine della prestazione effettiva dei servizî pubblici, elevata a coscienza di dovere e di diritto. Essa comprese assai per tempo, che quell'influenza poteva acquistarsi e mantenersi col personale adempimento delle funzioni pubbliche e che anzi, a meglio assicurarne nelle sue mani l'attribuzione preponderante, ne occorreva la prestazione gratuita. E fu per l'appunto rinunciando di fatto a percepire gli emolumenti originariamente annessi all'ufficio di giudice di pace, che essa poco a poco ne escluse i giureconsulti di professione, allorquando la coltura giuridica cominciò a diffondersi tra i grandi proprietarî e divenne possibile di trovare nelle loro file anche gli uomini esperti nel diritto, la cui presenza era necessaria nelle Commissioni dei giudici di pace. La classe dei giureconsulti di professione, dapprima reclutata fra il clero (donde il nome di *clerks)* e poi prevalentemente fra i laici, fu allora, per effetto di tale vittoriosa concorrenza, ridotta ad attribuzioni di assistenza e di segreteria, all'impiego retribuito di *clerk*, che avea certamente una notevole importanza, ma non limitava l'influenza della *gentry*, come invece la limitava, in origine, la nomina di giureconsulti, veri impiegati regi, all'ufficio di giudice di pace.

Gli *yeomen* e la *county court*.

Ma, se erano riservati alla *gentry* gli uffici di rappresentante al Parlamento e di giudice di pace, i quali rappresentavano l'espressione più alta e più efficace della vita pubblica della contea, a questa non partecipava soltanto la *gentry*: accanto ad essa, sebbene con influenza

di gran lunga minore, vi partecipavano anche gli *yeomen*, la classe dei minori *freeholders*. La *county court* rimaneva pur sempre il centro tradizionale ed ufficiale delle prestazioni d'ordine militare, giudiziario, amministrativo e tributario dovute, in vario grado o misura, da quanti possedevano terre. Nel caso di adunanze plenarie, che ormai si tenevano come *courts of assize* sotto la direzione dei giudici ambulanti, lo sceriffo invitava ad intervenirvi, assieme coi prelati, coi baroni, coi cavalieri, tutti quanti i *freeholders*, nonchè i rappresentanti dei borghi (generalmente dodici per ogni borgo) e quelli dei *manors* o *townships* (il *reeve* ed i quattro *legales homines*). Nell'ambito della *county court* avveniva la elezione dei rappresentanti della contea al Parlamento; là si provvedeva agli ordinamenti della milizia, alla conservazione della pace, alla polizia, ad altri affari generali della contea, fra cui le prestazioni tributarie alla Corona. Per quanto riguarda la elezione dei rappresentanti al Parlamento, conviene però notare che in progresso di tempo, sotto il regno di Enrico VI (1430), l'elettorato fu ristretto ai *freeholders* aventi 40 scellini di annua rendita: restrizione questa assai rilevante (perchè la rendita annua di quaranta scellini era in quell'epoca abbastanza alta) e giustificata collo scopo di evitare i tumulti talora derivanti dalla grande quantità di persone, le quali avevano diritto di prender parte alle elezioni. Ma il provvedimento non riuscì dannoso alla libertà, perchè i *freeholders* di quaranta scellini (come furono chiamati) aveano più vigoroso sentimento di personale indipendenza dalla Corona e dall'aristocrazia che quelli minori. Rispetto poi alle prestazioni tributarie merita di essere avvertito, che la competenza fiscale dello sceriffo avea sofferto una diminuzione assai notevole: a cominciare dal tempo (1188), in cui per la prima volta

la proprietà mobiliare era stata assoggettata ad una generale imposizione, si era esteso l'uso di delegare la ripartizione e la esazione dei tributi a commissioni di cavalieri (o maggiori *freeholders)*, eletti nella *county court*, i quali procedevano, come giurati locali, all'accertamento dei redditi ed alla percezione delle imposte e spesso si facevano assistere in ogni *township* dal *reeve* e dai quattro *legales homines*. Inoltre, siccome lotte secolari occorsero prima che la Corona rinunciasse ad ogni esazione di imposta non consentita dal Parlamento ed in particolare desistesse dal ritenere non necessario quel consenso per tributi straordinarî, aventi natura feudale e richiesti originariamente alle *towns and demesne lands of the Crown*, così per lungo tempo l'intervento dei giudici ambulanti nella *county court* dava frequente occasione ad importanti dibattiti di ordine finanziario.

Per apprezzare al giusto valore l'importanza delle funzioni pubbliche adempiute nella *county court* e del diritto di parteciparvi spettante a tutta la massa dei *freeholders*, conviene però tener presente, che in generale il dovere di assistere alle Corti, il quale per gli antichi istituti germanici incombeva agli uomini liberi al pari del servizio militare, coll'andar del tempo era stato, anche in Inghilterra, adempiuto sempre meno volonterosamente, cosicchè, dopo la conquista normanna, si trovò ripetutamente necessario di comminare forti multe per costringere i *freeholders* a partecipare alle Corti. Ma ciononostante il loro intervento andò facendosi, in via ordinaria, sempre più scarso : a questo risultato contribuirono le riforme giudiziarie, che furono accennate, e specialmente l'istituzione del giurì, il cui servizio fu man mano ristretto ai *freeholders* aventi una determinata rendita (20 e poi 40 scellini), e la competenza attribuita ai giudici di pace, che assorbì tanta parte dell'antica giurisdizione popolare.

§ 5.

Il periodo, durante il quale la *gentry* giunse a costituirsi ed a conquistare una grande influenza nell'indirizzo politico dello Stato e nel governo locale, abbraccia all'incirca gli ultimi due secoli e mezzo della storia medioevale inglese. Ora in quello stesso laborioso periodo avvennero anche profonde modificazioni d'ordine economico-sociale nella condizione delle classi agricole inferiori.

Con gravissimo danno della parte libera della popolazione rurale povera e con vantaggio di quella in stato di schiavitù, la conquista normanna od a meglio dire il processo di universale feudalizzazione, che vi tenne dietro, avea ridotto la massa degli abitanti delle campagne nella condizione di *villenagium*, che importava assai dure e numerose restrizioni della libertà personale ed imponeva l'obbligo di prestazioni servili illimitate. Però, per una parte dei *villani* — quelli dei *King's demesnes* — tali prestazioni erano invece fisse e determinate, e finchè le adempivano, essi non potevano essere cacciati dalle terre che coltivavano *(villenage privileged* o *villein socage)*. Molti altri *villani* erano bensì, in puro diritto, soggetti all'arbitrio del signore del *manor*, a cui erano annesse le terre da loro occupate: ma poco a poco si trovarono tutelati dalle consuetudini del *manor*, che andarono determinando le prestazioni da essi dovute e stabilirono la base di una protezione giuridica del possesso delle terre e della sua trasmissione ereditaria. I *villeins*, che conseguirono questo miglioramento della loro condizione, assai notevole e reso in progresso di tempo ancora mag-

I villani.

I *copyholders*.

giore da una quasi generale trasformazione delle prestazioni servili in danaro, non aveano però altro titolo del possesso delle terre da loro coltivate se non la copia dei registri del *manor* e furono perciò detti *copyhold tenants* o *copyholders,* denominazione che, in senso largo, comprese anche i *privileged villeins.* Mentre avveniva questa benefica evoluzione nella condizione di una buona parte dei *villani* rispetto alle terre, di cui erano originariamente servi, in generale i rapporti personali di tutta la classe dei *villani,* per effetto di varie cause, andavano pur grandemente migliorando e si diffondeva l'uso della manomissione, che spezzava la ferrea soggezione servile del villano al suo signore e, dandogli la libertà personale, gli permetteva di diventare lavoratore salariato od affittajuolo *(farmer).*

La manomissione dei villani.

Fatti che perturbano ma non arrestano la trasformazione dello stato delle classi rurali inferiori.

Queste trasformazioni nello stato delle classi rurali inferiori erano in pieno processo di sviluppo quando, sul finire del 1348, la peste sopravvenne a desolare così terribilmente l'Inghilterra da ridurre di circa metà la sua popolazione e da turbare la sua struttura sociale. La mano d'opera diventò d'un tratto straordinariamente scarsa e cara, e ne derivò un così profondo sconvolgimento economico, che apparvero necessari radicali provvedimenti legislativi. Già nel 1349 una regia Ordinanza (che poi fu convertita nel famoso *Statute of labourers),* aprendo la serie di altre consimili eccessive misure, dichiarava forzosa la prestazione del lavoro manuale verso la corresponsione dei salari anteriori alla peste. Nè è da dire, quale violenta reazione provocassero da parte dei signori feudali le esagerate nuove pretese della mano d'opera e quanto li assistesse la legge nel tentativo di far rivivere i loro antichi diritti di padronanza sui villani, di riottenerne le prestazioni servili. Le *manorial courts* riebbero un tempo di grande attività, cavillando

intorno alle consuetudini del *manor* ed alle manomissioni avvenute, per annullarne gli effetti.

Frattanto la guerra secolare contro la Francia, l'imperversare di fazioni tra i baroni e le contese famigliari reali colle frequenti tragedie, che insanguinarono la successione al trono, e colla guerra civile delle Due Rose, che ne fu lo spaventoso epilogo, erano cagione che il progresso medioevale della società inglese, che ebbe il suo maggior fiore tra la fine del secolo decimoterzo ed il principio del decimoquarto, si arrestasse. Ad un tempo di relativa prosperità successero periodi di crisi, in cui le forze economiche del paese per causa del malgoverno, della gravezza delle imposte, delle desolazioni occasionate da tumulti, da rivolte, da battaglie campali, sembravano d'improvviso ridotte in uno stato di esaurimento.

Ciò rendeva più intenso il dissesto necessariamente derivante dal fatto di capitale importanza che, con la emancipazione dalla soggezione servile, e colla dissoluzione di quei rapporti fra protettori e protetti che ne erano il compenso, le masse acquistavano, insieme con la libertà personale, la cura e la responsabilità di provvedere al proprio sostentamento, mentre nei signori delle terre veniva meno l'interessamento alla sorte di gente, dalla quale non potevano più esigere le prestazioni servili. D'altra parte, come suole avvenire, il mutamento indubbiamente assai benefico, che andava verificandosi nella loro condizione personale ed economica, non giungeva ad appagare gli animi delle masse rurali, le quali anzi dai vantaggi conseguiti traevano eccitamento a pretese maggiori e, specialmente nei periodi di scarsezza della mano d'opera, reclamavano rimunerazioni eccessive.

L'eccitamento delle masse trovava poi nuova esca nei

commovimenti d'ordine religioso, che cominciarono a seriamente prodursi verso la fine del quattordicesimo secolo. Le contestazioni periodicamente ricorrenti col Papato per le sue pretese profondamente lesive del sentimento nazionale, il disgusto suscitato dall'esorbitanza delle contribuzioni richieste dalla Curia romana e dal frequente conferimento a stranieri dei molti benefici, di cui ad essa spettava disporre, le immense ricchezze accumulate dalla Chiesa ed il malanimo del basso clero per la meschina parte dei redditi, che gli era lasciata, una grave e generale decadenza nella moralità pubblica e privata, nella sincerità del sentimento religioso — queste ed altre cause aveano contribuito a far sorgere quell' eresia, che fu denominata *Lollardry,* ed i cui predicatori trovarono largo seguito nelle masse già inclinate a sollevarsi contro gli ordini esistenti.

Tutto questo insieme di condizioni e di fatti condusse le plebi rurali ad estese rivolte, che per lungo tempo susseguirono l'una all'altra ed alle quali furono con varia vicenda opposti, a tutela della tranquillità pubblica e delle classi proprietarie, sia severi provvedimenti legislativi relativamente alla prestazione della mano d'opera e contro la *Lollardry,* sia regie concessioni di larghe Carte di emancipazione e di franchigie, che, appena sedata la rivolta, si cercava di eludere o che si facevano seguire da sanguinose repressioni. Ma la fiera resistenza della Corona, dell'alto clero e delle classi proprietarie potè frenare e ritardare, non arrestare una trasformazione nella condizione delle classi rurali inferiori, di cui erano fattori l'evoluzione dell' economia pubblica ed il progresso generale della società. Come risultato finale del grandioso conflitto, andò scomparendo la condizione servile dei villani; i *copyholders* aumentarono di numero e (grazie ad un processo che

fu ben definito una graduale accumulazione di fatti non legali, ma che tendevano a diventar tali) ebbero assicurata una protezione giuridica al possesso delle terre da essi coltivate; si diffuse l'uso di concedere in affitto le terre verso prestazioni in danaro, e si costituì su larga base il lavoro salariato.

Specialmente sotto quest'ultimo riguardo, una così estesa trasformazione sociale ed economica non avvenne senza che l'accompagnassero o ne derivassero altri fatti pur molto notevoli. La scarsezza e quindi l'alto prezzo della mano d'opera, conseguenza delle ripetute desolazioni della peste, aveano contribuito a stimolare una trasformazione delle culture agrarie, che i grandi profitti della esportazione delle lane sul vicino mercato manifatturiero delle Fiandre ed in progresso di tempo lo sviluppo della fabbricazione indigena dei panni già avevano avviata ed ampiamente giustificavano. Ora l'estensione data alle praterie a scapito delle terre arative fece poi sì che, quando si colmarono i vuoti della popolazione, la mano d'opera trovasse in più luoghi scarso impiego. Inoltre pei lavoratori, che doveano vivere del salario giornaliero, era diventata ordinaria la sofferenza dovuta alla naturale vicenda delle stagioni, che a periodi di intenso lavoro fa succedere periodi di quasi completa disoccupazione. E siccome l'avvenuta emancipazione lasciava liberi i villani, prima legati alla terra del loro signore, di circolare nel paese in cerca di lavoro o di salari più elevati o di soccorsi, il vagabondaggio e la mendicità diventavano una vera piaga sociale, ed in pari tempo si determinava una eccessiva corrente di immigrazione dalle campagne nelle città. Dopo la morìa causata dalla peste, il legislatore avea imposto anche nelle città la prestazione forzosa del lavoro manuale e la limitazione delle mercedi: ciò che

Sofferenze dei lavoratori rurali.

Vagabondaggio e mendicità.

avea dato luogo a conflitti d'interessi ed a scioperi. Nuovi turbamenti furono determinati dall'immigrazione di gente, che eccedeva i bisogni pur crescenti delle industrie e dei commerci cittadini; e l'obbiettivo di mettervi riparo non fu causa ultima di un complesso di ordinanze e di leggi intese a disciplinare in modo uniforme per tutto il Regno un gran numero di mestieri e di traffici.

Ma, tornando al vagabondaggio ed alla mendicità, convien notare che in quel tempo cominciò, nel suo lato negativo, la legislazione dei poveri coi divieti di far l'elemosina a mendicanti validi, di abbandonare il domicilio senza motivo giustificato, coll' obbligo imposto agli inabili al lavoro di tornare al luogo di nascita, ecc. Invece l'assistenza dei poveri continuava ad essere esercitata, per la massima parte, dal clero e dai monasteri. Infatti la prestazione di soccorsi agli indigenti era stata riguardata, fino dallo stabilimento del Cristianesimo in Inghilterra, come un dovere della Chiesa, oltre che religioso, legale, in quanto che una certa parte dei suoi redditi (per una legge di Etelredo il terzo delle decime) doveva essere destinata ai poveri. Però, col crescere della mendicità, le elemosine del clero e dei monasteri, non coordinate, non distribuite in corrispondenza ai bisogni delle varie località, cominciavano a manifestarsi insufficienti.

Le misure di repressione del vagabondaggio e della mendicità, come anche quelle relative alla polizia industriale ed al lavoro manuale, andarono naturalmente a ricadere fra le attribuzioni dei giudici di pace. Per tal modo la loro competenza fu notevolmente aumentata, e colla competenza crebbe l' influenza della *gentry*, nelle cui file essi erano scelti per la maggior parte.

§ 6.

Il fenomeno sociale sovraccennato della immigrazione nelle città di gente di misera condizione, la quale non era in grado di contribuire alle gravezze del borgo e di adempiervi i pubblici servizî, avea per necessario effetto la formazione di una numerosa classe distinta dagli originarî *burgesses* e che tanto più rimaneva esclusa dalle *merchant guilds*.

Le franchigie dei borghi continuano a crescere.

Le franchigie dei borghi, parecchi dei quali aveano ottenuto il nome onorifico di *city (civitas)*, erano andate consolidandosi ed aumentando. La maggior parte dei borghi avea ormai acquistato il diritto di eleggere il capo della comunità; alcuni ottennero persino ciò, che Enrico I avea concesso a Londra, di essere *counties of cities*, di avere cioè la costituzione privilegiata di contee a sè stanti, con proprî sceriffi, con proprie Corti, con proprie milizie, in modo indipendente dalle contee in cui erano geograficamente compresi; e non pochi borghi ebbero la concessione di una speciale Commissione di pace, costituita da magistrati municipali e distinta da quella della contea. Per tal modo, già alla fine del quattordicesimo secolo, l'esercizio dei poteri attribuiti ai giudici di pace si trovava, non di rado, più o meno direttamente connesso colle funzioni municipali, e se in gran numero di borghi continuarono ad aver giurisdizione le Commissioni di pace delle contee, va però notato che otteneva di farne parte anche alcuno dei principali cittadini. L'istituzione poi di una speciale magistratura, quella del *recorder*, diede modo alla Corona di estendere in parecchie città la sfera della giurisdizione criminale, che vi era esercitata.

La costituzione di *select bodies*.

Ma, quasi che il progresso nel governo municipale si trovasse in contraddizione colle scarse condizioni intellettuali ed economiche del maggior numero degli abitanti, si disegnava nel periodo, di cui si ragiona, una trasformazione nella vita pubblica del borgo, che conduceva a sopprimere la partecipazione attiva della massa dei cittadini ed a concentrare l'esercizio delle funzioni municipali in una classe elevata, che avea una certa affinità colla *gentry* delle contee. A ciò, con grande varietà da luogo a luogo, contribuirono parecchie cause. Da una parte, la difficoltà di amministrare gli affari municipali in una assemblea numerosa suggeriva naturalmente l'espediente di nominare un comitato, una rappresentanza del corpo dei cittadini; e tali comitati, nominati da principio per determinati argomenti e che, questi esauriti, doveano cessare, finivano poco a poco col diventare permanenti. D'altro lato, una gran parte dei cittadini, assorbiti dalle occupazioni individuali, non avevano la possibilità di attendere assiduamente al governo municipale, ed intervenivano raramente o non intervenivano affatto alle assemblee; e questa negligenza andava crescendo colla sostituzione del giurì e dei giudici di pace agli antichi ordinamenti della giustizia amministrata col concorso popolare. Infine le *merchant guilds*, di cui facevano parte i più ricchi cittadini, e che col progresso dello spirito commerciale s'erano assai sviluppate in molte città, tendevano ad avere la maggiore influenza sul governo municipale e non di rado (come è detto nei *Parliament Rolls* del 1467), col pretesto di espressioni generiche contenute nelle loro Carte, facevano sleali ed assurdi ordinamenti per escludere dalle franchigie la massa dei cittadini. In parecchi borghi le *merchant guilds* riescivano persino ad assumere il nome e l'esercizio dell'autorità municipale, co-

sicchè il palazzo della *guild (guild-hall)* diveniva il palazzo di città *(town-hall)*, le proprietà della *guild* diventavano le proprietà del borgo e gli statuti, che la *guild* avea ottenuto di poter fare per disciplinare industrie o traffici, diventavano statuti municipali.

Conseguenza ovvia di queste e di altre cause minori fu la formazione, avvenuta di fatto prima che fosse riconosciuta da Carte o Statuti, di *select bodies*, di corpi scelti ossia classi ristrette di cittadini, nelle quali si costituivano dei *leet-juries* o *town-councils*, comitati eletti dai cittadini privilegiati o nominati dalla *merchant guild* o che più spesso si rinnovavano per cooptazione, e che sotto la presidenza del *mayor* esercitavano tutte le funzioni dell'amministrazione municipale. Accanto al *mayor* stavano gli *aldermen* (anziani), nome che spettava originariamente ai capi delle *guilds* e che, per la fusione o l'intreccio della loro organizzazione con quella dei borghi, passò a designare i magistrati municipali, che attendevano in modo speciale all'amministrazione nei varî quartieri della città *(wards)*, o che, dove non vi fosse tale divisione, prestavano in genere assistenza al *mayor*.

Le Carte di incorporazione.

La trasformazione suindicata del governo municipale fu indirettamente agevolata dal fatto che, a partire dalla metà circa del decimoquinto secolo, un numero man mano crescente di borghi ottenne la personalità giuridica mediante la concessione di Carte di incorporazione, che dichiaravano il borgo un *corporate body*. Già ben prima del 1439, anno in cui Enrico VI largì la prima di tali formali Carte di incorporazione alla città di Kingston, il concetto della personalità giuridica avea trovato applicazione rispetto agli enti ecclesiastici, e lo sviluppo della scienza del diritto lo avea poi esteso a parecchie gilde ed a confraternite. Quanto ai borghi,

in difetto di una legge, che facesse loro una generale attribuzione della personalità giuridica, occorreva, perchè potessero godere di tale beneficio, la concessione di una apposita Carta, ed anzi per parecchio tempo dopo che s'era diffuso l'uso di concedere l'incorporazione ai borghi varie località ottennero dalla Corona delle Carte, che davano loro costituzione di borgo e persino di *county of itself* senza però farne un *corporate body.* Numerose e gravi erano le difficoltà, nelle quali prima che il borgo ottenesse tale capacità si dibatteva la sua amministrazione, mentre il borgo era già in fatto una comunità, che possedeva beni appartenenti *(pro indiviso)* a tutti i cittadini e sotto il loro nome e colla loro diretta responsabilità si trovava involta in molteplici rapporti giuridici. La Carta di incorporazione toglieva di mezzo quelle difficoltà, dando al borgo proprio nome e veste per agire ed essere convenuto in giudizio, per acquistare ed alienare beni immobili, assicurandogli il perpetuo godimento dei suoi diritti, privilegî, ecc., attribuendo carattere di continuità ai suoi atti e fra questi (ciò che era assai importante) agli statuti o regolamenti locali *(byelaws)*, ecc. Ma, se tale soltanto era l'oggetto avuto in mira dalle prime Carte di incorporazione e se queste non mutavano od alteravano la costituzione originaria del borgo ed i rapporti di cittadinanza, gli effetti loro furono ben più larghi. Al fatto della diserzione delle assemblee municipali da parte della massa dei cittadini venendo ad aggiungersi la facoltà data dalle Carte di incorporazione relativamente alla emanazione di *byelaws* di carattere continuativo, ne derivò in più luoghi che — anzichè lasciare la qualità di *burgess* regolata dalla *common law* — la corporazione municipale determinasse coi propri statuti chi fosse ammesso a farne parte ed in tal modo desse figura legale alla esclusione, di fatto,

del maggior numero dall'esercizio attivo delle funzioni municipali, e lo limitasse a classi o corpi ristretti di cittadini. E poichè la elezione dei rappresentanti dei borghi al Parlamento si faceva nei modi usati per gli altri affari, quei *select bodies* sottraevano alla generalità degli abitanti anche il diritto elettorale politico da essi originariamente esercitato. Edoardo III avea già tentato di restringerlo alle associazioni commerciali: Riccardo II lo restituì invece alle assemblee dei *burgesses*, ma questa reintegrazione non durò, ed in un numero di borghi, che andò continuamente crescendo, la elezione dei rappresentanti al Parlamento finì coll'esser fatta dai *select bodies* o dalle autorità costituite nel loro seno o da persone nominate da queste. E come ciò avvenisse, senza incontrare seria resistenza, si comprende anche considerando che i borghi erano poco solleciti di inviare i loro rappresentanti al Parlamento per causa delle spese che doveano sostenere per tale oggetto.

Varietà ed anomalie degli ordinamenti municipali.

La suaccennata trasformazione della vita pubblica municipale non si verificava nei varî borghi nè contemporaneamente, nè in modo uniforme; era pertanto grandissima la varietà dei loro ordinamenti, varietà alla quale aveano pure contribuito le fortunose vicende dell'epoca. E merita altresì di essere notato che, essendo allora l'Inghilterra, come per lungo tempo dipoi, un paese prevalentemente agricolo, anche le maggiori città aveano scarsa popolazione e la diversità dello sviluppo economico, l'arbitrio o per lo meno l'assenza di criteri di massima nella concessione delle Carte aveano già per effetto, che località di assai differente importanza avessero ottenuta la costituzione municipale e che molti borghi fossero poco più di rustici villaggi.

§ 7.

Le imposte locali consuetudinarie.

Nel delineare per sommi tratti l'organizzazione medioevale del governo locale non s'è fin qui avuto occasione di far speciale cenno di imposte proprie delle varie comunità. Ed invero, particolarmente nel tempo più antico, erano assai limitati i bisogni o gli interessi pubblici, a cui esse provvedevano ed era quanto mai scarso e difettivo il modo di provvedere anche a servizi di prima necessità, come quello della viabilità. Ai pochi bisogni locali si sopperiva d'ordinario mediante prestazioni personali, che — specialmente nelle campagne — aveano carattere feudale; ed alcune opere pubbliche erano dovute alla munificenza di signori e di monasteri. Però chi non prestava il servigio personale, a cui fosse tenuto, dovea pagare un'ammenda; e l'uso di tali ammende ossia, in sostanza, di prestazioni pecuniarie andò man mano estendendosi ed accoppiandosi alla richiesta di danaro che diventava necessaria, dove non giovava la prestazione di servigi personali come ad es. per l'acquisto di materiali. In particolar modo, questa prestazione cumulativa di servigi personali e di danaro occorreva per soddisfare due fra gli obblighi di quella cosidetta *trinoda necessitas*, a cui fin dai primi tempi della Monarchia anglosassone erano soggetti tutti gli abitanti e che, oltre al servizio militare *(expeditio contra hostem)*, comprendeva la costruzione delle fortezze e la manutenzione dei ponti *(arcium constructio et pontium reparatio);* la prima incombeva generalmente alla città, che ne era difesa ed al territorio vicino, la seconda alla contea. Inoltre va notato che le varie comunità (villaggi, *hundreds*, contee) erano spesso condannate a pa-

gare alla Corona le multe comminate in grandissimo numero per difetto o negligenza nell'adempimento dei doveri ad esse imposti, ed in particolare gli *hundreds* doveano non di rado risarcire i danni sofferti dalle vittime di ladrocinî e di altri reati commessi nel loro territorio.

Conseguentemente, senza che alcuna generale Ordinanza o Statuto l'avesse in origine stabilito, ma per necessità di cose che diventava *common law,* s'introdusse l'uso, da parte delle comunità locali, di sopperire alle singole loro occorrenze di danaro con contribuzioni, che dagli *hundreds* e dalle contee venivano per lo più ripartite tra le varie *townships* e che in queste il *reeve* ed i quattro *legales homines* riscuotevano tassando gli abitanti *juxta statum et facultates.* Si andava così costituendo un sistema rudimentale di imposizioni locali non consentite o disciplinate da legge formale, ma legittimate e regolate in modo assai vario dalle consuetudini.

Nelle città queste primitive imposte locali dovettero evidentemente assumere maggiore importanza ed acquistare maggiore determinazione che altrove. Là, di sovente, le antiche contribuzioni necessarie alla vita delle gilde, aveano spianata la via alle contribuzioni municipali; là i bisogni della comunità, anche in uno stadio arretrato di civiltà, richiedevano mezzi, che frequentemente eccedevano la portata dei servigi personali o l'ammontare delle rendite patrimoniali, che in molti luoghi la *merchant guild* o la comunità cittadina possedeva. Del resto, fin nell'origine della vita legale dei borghi era insita la necessità di chiamare a contributo d'imposta i loro abitanti allo scopo di soddisfare allo Scacchiere il pagamento dovuto per la *firma burgi.* E nei primi tempi della vita municipale, quando la generalità degli abitanti vi partecipava attivamente, era

però compreso fra i *citizens* o *burgesses* soltanto chi sosteneva sia il peso dei servigi pubblici, specialmente giudiziari *(bearing lot)*, che l'aggravio delle contribuzioni pecuniarie *(paying scot)*.

La *church rate*.

Fra le imposte locali consuetudinarie *(customary rates)* una ve n'era, della quale è opportuno far cenno particolare. Alla manutenzione dei fabbricati ecclesiastici della parrocchia, compreso il cimitero, ed al loro arredamento era originariamente destinata una parte dei redditi della Chiesa, ma la sempre crescente appropriazione fattane dall'alto clero e dai monasteri rese quasi dappertutto necessario il contributo pecuniario dei parrocchiani per provvedere a quei bisogni. In tal modo ebbe origine una imposta, la *church rate*, che già nel principio del quattordicesimo secolo era ben stabilita nella generalità del paese: questa imposta veniva deliberata nella *vestry*, convocata dai fabbricieri *(churchwardens)*, ai quali poi spettava di ripartirla e di riscuoterla. La *church rate* ebbe da principio un carattere assolutamente volontario: le autorità e le Corti ecclesiastiche andarono poi rendendola coattiva, ma non pertanto continuò ad essere necessario che la *vestry* l'assentisse.

Sviluppo dell'organismo parrocchiale.

La diffusione e l'ordinamento della *church rate* dimostrano la vitalità, che ben prima della fine del medioevo si era sviluppata nella parrocchia, e di cui erano organi la *vestry*, presieduta dal curato o dal vicario *(rector, vicar)*, ed i due *churchwardens*, che essa eleggeva annualmente e pei quali l'accettazione dell'ufficio era obbligatoria, sotto minaccia delle penalità ecclesiastiche. I *churchwardens* erano propriamente, come il nome lo indica, custodi della chiesa e dei suoi beni e redditi: e della loro gestione, non soggetta a giurisdizione ecclesiastica, rispondevano alla *vestry*, che in ogni tempo

poteva rimuoverli dall'ufficio e sostituirli con altre persone. L'assemblea dei parrocchiani, che pel suo carattere religioso comprendeva originariamente tutti gli abitanti, una volta che la *church rate* ebbe assetto stabile e definito, non poteva sottrarsi al principio regolatore di tutte le altre assemblee pubbliche dell'epoca; e pertanto la partecipazione alla *vestry* andò limitandosi a coloro che erano tenuti a contribuire l'imposta parrocchiale, òssia ai *ratepayers,* fra cui le donne non maritate (mentre le maritate non potevano essere *ratepayers* per effetto del completo assorbimento della loro personalità giuridica in quella del marito). — La parrocchia avea poi alcuni impiegati od agenti retribuiti di ordine subalterno, nominati, secondo i luoghi, dal curato o dalla *vestry*, quali il *parish clerk* che, in aggiunta ad altre incombenze puramente ecclesiastiche, prestava l'opera sua nell'amministrazione economica, ed il *sexton* (sagrestano), che attendeva anche al servizio dei seppellimenti.

Così nel tempo, in cui le *manorial courts* stavano scomparendo, le parrocchie, in numero di circa novemila, si trovavano costituite come comunità organiche, dotate della vigoria che proveniva dalla spontaneità del loro sviluppo, ed erano pronte ad assumere quei compiti che lo sfacelo della compagine feudale e le condizioni della nuova società, che sorgeva sulle sue rovine, avrebbero fra breve reso necessario di assegnare all'unità tipica e primordiale del governo locale.

LIBRO SECONDO

L'epoca dei Tudors e degli Stuarts.

§ 8.

Avvenimento al trono dei Tudors.

I Re della Casa di Lancastre, i quali traevano il loro miglior titolo al trono dalla rivoluzione parlamentare compiuta colla deposizione di Riccardo II, erano anche stati costretti dalle ingenti spese della guerra contro la Francia a lasciare al Parlamento una assai larga influenza e partecipazione nel reggimento dello Stato. La ristorazione legittimista della Casa di York con Edoardo IV iniziò un periodo di reazione per parte della Corona, la quale prese ad esercitare il suo potere con una vigoria ed una latitudine, che da più di due secoli era andata perdendo. Edoardo IV si emancipò dal Parlamento evitando le guerre esterne, arricchendo lo Scacchiere con enormi confische a danno della fazione vinta, facendosi concedere a vita dal Parlamento il diritto di esigere determinate contribuzioni e sussidi e ricorrendo alla estorsione di danaro, non consentito da quello, sotto forma di offerte volontarie *(benevolences)*, che erano indirettamente rese coattive. E l'autocrazia regia potè

agevolmente mantenersi, quando — dopo il tragico epilogo della guerra civile svoltosi durante il regno di Riccardo III — Enrico Tudor, raccogliendo la corona sul campo di battaglia di Bosworth (1485) e riunendo i titoli delle due Case rivali di cui erano scomparsi i diretti rappresentanti, assicurò a sè ed ai suoi successori il possesso incontestato del trono.

Decadimento del potere del Parlamento.

Il decadimento del potere del Parlamento era, d'altra parte, la conseguenza di importanti mutamenti avvenuti nelle condizioni dell'aristocrazia e dell'alto clero, i cui rappresentanti (sedendo nella Camera dei Lords) ne aveano costituito l'elemento più vigoroso. La diminuzione dei grandi possessi, l'emancipazione dei *villeins*, l'aumento dei *freeholders* aveano fiaccata per gradi quella potenza feudale dei baroni, che il progresso sociale stava scartando dal suo cammino ed a cui la rivoluzione prodotta nell'arte della guerra dall'applicazione della polvere alle artiglierie veniva a portare il colpo decisivo. Tornati dalle guerre francesi con abitudini di militare violenza e fierezza, i baroni, per colmare i vuoti nelle file dei loro vassalli, si erano costituiti dei seguiti armati, a cui davano le proprie divise o livree *(liveries)*, e se ne erano valsi per desolare e scompigliare il paese e per combattere la guerra civile. Per questa lotta selvaggia delle loro fazioni, essi aveano, più che altri, sofferto asprissimo danno: finita la guerra civile, la Corona ebbe ben presto ragione anche di quei seguiti armati, che prima avea indarno tentato di reprimere, e potè così togliere l'ultimo suo strumento alla prepotenza baronale. Quanto ai prelati, la loro condizione si era fatta tanto difficile da costringerli a cercare forza ed aiuto in una piena sottomissione alla Corona. Il movimento della *Lollardry* era bensì stato fieramente represso quando, connettendosi ad aspirazioni di carattere comunista, pareva

insidiare tutto l'ordinamento esistente: ma non pertanto erano rimaste diffuse nel paese la coscienza dei mali e le avversioni che lo avevano determinato, e nuova esca vi aggiungeva una decadenza morale ed intellettuale dell'alto clero, resa più spiccata dal risveglio della coltura così vivace in quel tempo. I rapporti derivanti dalla soggezione ecclesiastica alla Curia romana gli eccitavano contro sempre più il sentimento nazionale, e gli appetiti di confisca destati dalle sue grandi ricchezze aveano trovata espressione nello stesso Parlamento.

Erano per tal modo stremate quelle forze, che aveano opposta più valida resistenza al potere regio, e ciò avveniva nello stesso tempo in cui il paese, straziato da sì lungo periodo di guerra e di disordine, si sentiva attratto a stringersi alla Corona come a suprema garanzia di pace e di tranquillità sociale.

La Riforma religiosa.

Ma, a rendere ancora più larga ed incontrastata la preponderanza dell'autorità regia, sopravvenne la Riforma religiosa. Portata innanzi in origine con intenti prevalentemente politici, essa si affermò da principio colla separazione spirituale dal Papato, colla soppressione dei conventi, colla dichiarazione della Supremazia regia, facendo cioè del Re " il solo, supremo capo sulla terra della Chiesa d'Inghilterra „. Soltanto durante il regno di Edoardo VI dall'obbiettivo modesto, nel campo propriamente religioso, di una semplificazione di dottrine, di un ritorno alle forme primitive del culto si spinse alla dichiarazione di nuovi dogmi, all'adozione di un nuovo rituale; e con Elisabetta giunse a consolidare la costituzione di una Chiesa ufficiale e ad assicurare il sopravvento definitivo del Protestantesimo in Inghilterra. Ma già al tempo di Enrico VIII la Corona, la quale — nonostante l'esteso suo patronato ecclesiastico — si era prima trovata di fronte, nella Chiesa, un potere che con

pertinace gelosia tendeva a liberarsi dalla soggezione allo Stato e contribuiva efficacemente a raffrenare il potere regio, potè, grazie alla Riforma, riunire al proprio quel potere tanto più formidabile in quanto che era assoluto nel campo spirituale e, come risultato visibile, ridusse i vescovi a diventare, da rappresentanti di una podestà rivale, suoi docili funzionari.

Fatta eccezione pei regni di Edoardo VI e di Maria, il reggimento dei Tudors fu caratterizzato da una severa salvaguardia dell'ordine e della tranquillità interna, da una gloriosa tutela dell'indipendenza religiosa e politica dell'Inghilterra, da una sapiente sollecitudine pel progresso dell'economia nazionale, da un assennato riguardo per tutto ciò che poteva essere veramente caro al sentimento del paese: ma quel reggimento fu non a torto giudicato un illuminato despotismo circondato da forme di libertà. Ed invero il *Privy Council*, che così ormai si chiamava il corpo costituito dai ministri e consiglieri abituali della Corona, esercitava una autorità prevalente in confronto di quella esercitata dal Parlamento: e ciò non perchè il Parlamento avesse sofferta una formale diminuzione della sua competenza, quanto invece perchè esso fu per lungo tempo servilmente acquiescente alla volontà regia e tollerante che, con aperta offesa delle franchigie costituzionali, la Corona esercitasse, per mezzo del *Privy Council*, poteri legislativi, finanziari, giudiziari. Sotto quest'ultimo riguardo conviene notare che l'organizzazione generale giudiziaria non era mutata, ma la perturbava uno sviluppo anormale di quella giurisdizione, che era rimasta alla Corona anche dopo la costituzione, nel seno della *Curia Regis*, di Corti con competenza determinata, e che in progresso di tempo venne esercitata dal Consiglio Privato sotto il nome di Corte della Camera stellata *(Star Chamber)*. Questa su-

Autocrazia regia.

prema, eccezionale giurisdizione, consentita dal Parlamento, quando le violenze della guerra civile sconvolgevano il corso ordinario della giustizia, affinchè provvedesse dove le altre Corti si manifestavano impotenti, andò grandemente estendendosi a pregiudizio della loro competenza, vi si insinuò un potere discrezionale di imprigionare i cittadini e se ne abusò per esercitare pressioni sui giudici e sui giurati. La Riforma diede poi alla Corona l'opportunità di costituirsi, nell'*High Commission Court*, un organo non meno efficace di inquisizione e di giurisdizione arbitraria nel campo religioso.

Gli ordinamenti del governo locale contribuiscono a preservare le franchigie politiche.

Nonostante questi potenti strumenti di tirannide, nonostante le condizioni favorevoli ad un aumento indefinito del potere regio e l'indebolimento delle forze di resistenza parlamentare, l'Inghilterra, se ne ebbe temporaneamente scemato il vigore, non perdette però le sue gloriose franchigie costituzionali, e l'assolutismo monarchico non riuscì a stabilirvisi dopo la rovina del feudalismo, come avvenne sul Continente. Questo meraviglioso risultato fu dovuto, in grandissima parte, alla organizzazione del governo locale. Sia nelle città, sia nelle campagne l'amministrazione civile, finanziaria e sino ad un certo punto quella giudiziaria si trovavano, in sostanza, nelle mani di autorità le quali, se in gran parte erano istituite dalla nomina regia, ciononondimeno per la gratuità delle loro prestazioni, per la indipendenza della loro posizione economica, per il carattere liberale della loro educazione agli affari pubblici e delle loro tradizioni, per la coincidenza della loro giurisdizione col centro dei loro rapporti famigliari ed economici, per la connessione dei loro interessi con quelli delle singole comunità, in cui esercitavano le loro funzioni, non potevano essere ridotti strumenti ed organi di una monarchia assoluta senza che questa riuscisse prima a scalzare ed abbattere

tutte le secolari istituzioni locali del paese. La stessa forza armata dello Stato ormai altra non era, in via ordinaria, se non la Milizia delle contee in mano di ufficiali presi dalle file dell'aristocrazia e della *gentry* del luogo. Nè questo suo carattere mutò per la nomina fatta da Enrico VIII (a nuova diminuzione delle attribuzioni già tanto scemate degli sceriffi) di commissarî straordinarî, che con autorità di regî luogotenenti la raccogliessero e ne avessero il supremo comando. L'ufficio di questi commissarî, che presero nome di *lord lieutenants*, divenne una carica permanente, conferita a vita; e per ragione della stretta connessione, che si era stabilita tra gli ordinamenti della Milizia e la competenza dei giudici di pace, i *lord lieutenants* formarono parte, come *primi inter pares*, delle loro Commissioni e vi adempirono lo speciale ufficio di *custos rotulorum* (custode degli atti).

§ 9.

Ravvicinamento fra l'aristocrazia e la *gentry*.

La rovina della potenza feudale dei baroni, la frequente elevazione, alla dignità di Pari, di uomini appartenenti alla *gentry*, il largo aumento di influenza e di prosperità economica, che la *gentry* stava conseguendo, ebbero per effetto di diminuire assai notevolmente la separazione fra l'aristocrazia e la *gentry*, di cui, del resto, andavano a formar parte i cadetti delle famiglie dei Pari. Il grande ravvicinamento così avvenuto fra le due classi, la maggiore affinità dei loro interessi giovarono anche nei riguardi del governo locale, dove esse portarono naturalmente una più armonica cooperazione e dove indirettamente l'influenza della *gentry* fu accresciuta dalla circostanza che essa, rinunciandovi di fatto, andò sollevando le comunità dal compenso pecuniario che doveano

corrispondere ai loro rappresentanti al Parlamento. D'altra parte, grazie all'aumento della sua ricchezza e della sua cultura, alla continuità dell'esercizio delle alte cariche municipali, ai rapporti creati dalla compartecipazione alla Camera dei Comuni ed alle Commissioni dei giudici di pace, la classe elevata delle città si era sempre più accostata alla *gentry* così da finire col formare con essa per parecchi riguardi una sola classe.

Per quella grande classe, alla cui testa stava l'aristocrazia, la soppressione dei monasteri fu non solamente fonte indiretta di influenza e di profitto, in quanto che i beni del migliaio di conventi soppressi (che comprendevano all'incirca un quinto del territorio del paese) vennero sottratti alla manomorta, ma fu diretta cagione di straordinario arricchimento, giacchè la maggior parte di quei beni, con una prodigalità senza esempio, vennero dalla Corona donati a cortigiani, a baroni, a cavalieri e servirono a costituire grandi patrimonî per le nuove case dell'aristocrazia. Il passaggio di una parte così rilevante della proprietà ecclesiastica nelle mani dell'aristocrazia e della *gentry* ne aumentò l'influenza anche per altra via. A quei beni era annesso in moltissimi casi (circa in un terzo delle parrocchie) il patronato sopra i beneficî parrocchiali: ora il diritto, spettante al patrono, di presentare la persona, che avea da essere canonicamente istituita curato della parrocchia, ed il fatto che i suoi emolumenti erano costituiti da una parte della originaria entrata del beneficio, la quale era stata appresa dal patrono (detto perciò anche *appropriator)*, davano ai nuovi proprietarî mezzi efficaci per tenere il basso clero in una condizione di dipendenza.

I ceti medî. Nelle città la classe dei commercianti e dei capi d'arte cresceva ogni giorno di numero e di agiatezza e parecchie erano le persone danarose: infatti diventavano ormai vi-

sibili la progressiva accumulazione del capitale e la sua applicazione allo sviluppo dell'economia nazionale. Nelle campagne, anche la classe dei minori proprietari, che veniva appresso alla *gentry*, prosperava; per effetto di un grande deprezzamento nel valore del danaro (dipendente prima dall'abusiva alterazione della moneta fatta dai Tudors e durata fino al 1560, poi dalla importazione di metalli preziosi dall'America) cresceva notevolmente il numero di quei *freeholders* aventi almeno 40 scellini di rendita, ai quali era stato limitato il diritto elettorale politico; ed i *copyholders* ed i *tenant farmers* in miglior condizione economica si fondevano, poco a poco, colla classe dei minori *freeholders* ed entravano essi pure nelle file di quella *yeomanry*, la quale, come nei borghi il ceto medio, trovò un modesto, ma fecondo campo di attività e di educazione pubblica negli uffici parrocchiali.

Sofferenze delle classi rurali inferiori.

All'incontro, nelle classi inferiori della società perdurava grave il dissesto, continuava dolorosa la ripercussione della sostituzione del lavoro salariato al lavoro servile, tanto più che il deprezzamento suaccennato nel valore del danaro determinò un aumento nei prezzi, a cui non corrispose un eguale aumento nelle mercedi. D'altra parte, erano sempre più aspre le conseguenze della parziale trasformazione delle culture agrarie, che diminuendo il numero dei piccoli poderi cacciava molti coloni dalle terre, che essi aveano lavorate di generazione in generazione, per ridurle a praterie con largo profitto del proprietario, ma rendendo scarso il bisogno della mano d'opera. E larga fonte di sofferenza e di oppressione per le classi rurali inferiori fu la confisca dei beni dei monasteri, giacchè i nuovi proprietari, i quali spesso non risiedevano nei loro possessi e non ne spendevano sul luogo le rendite, presero ad amministrarli con una durezza ed

una avidità di profitto, che contrastavano colle abitudini patriarcali degli antichi.

Le *inclosures.*

Ma oltre a queste cause di dissesto un'altra ve n'era, della quale conviene dare speciale notizia anche perchè ne resterà chiarito ciò che nella stessa materia avvenne in epoca posteriore. Come si è accennato discorrendo del tempo della conquista normanna, quando la popolazione non superava probabilmente un milione e mezzo e l'agricoltura era altrettanto arretrata quanto estrema la penuria dai capitali, una grandissima parte delle terre, non soltanto quelle addirittura sterili, ma anche quelle meno fertili e più lontane dall'abitato rimanevano incolte: erano lande, pascoli cespugliati, brughiere, plaghe paludose, boschi. Queste terre incolte, su cui si estese il diritto del dominio feudale e che divennero il *lord's waste*, erano però soggette all'esercizio di parecchi usi collettivi, quali la raccolta della legna, l'estrazione della torba, la pesca e, di gran lunga più importante d'ogni altro, il pascolo. Per lo più gli usi collettivi del *lord's waste* aveano acquistato carattere legale e definito, costituivano un diritto accessorio del possesso di fondi nella *township:* in varî altri casi invece quegli usi, in base alla consuetudine, per virtù di prescrizione, erano esercitati, in qualità di *commoners*, da tutti gli abitanti del villaggio. — Ad eccezione poi di qualche podere chiuso e di poche praterie, che formavano parte della proprietà particolare *(domain)* del signore del *manor*, le stesse terre coltivate, in un'epoca in cui la cultura agraria era granifera, venivano (per non esaurire il suolo) seminate, per lo più, solamente un anno su due o tre, e dopo il raccolto rimanevano aperte al pascolo comune del bestiame del villaggio *(common fields).*

Ora si comprende che, per poco che l'agricoltura progredisse e la scarsezza dei capitali diventasse minore, doveva

inevitabilmente cominciare ad essere ridotta la estensione della terra abbandonata agli usi collettivi. Ed ecco come già nel decimoterzo secolo sorgessero questioni circa l'apprensione di porzioni del *waste*, che il signore del *manor* chiudeva, ricingendole di siepe, per riservarle ad uso o coltura nel suo esclusivo interesse. Il celebre Statuto di Merton del 1235, intorno al quale è viva la controversia per determinare se fosse la prima legge di spogliazione dei diritti dei comunisti o se provvedesse per una loro limitata tutela, autorizzava i signori dei *manors* ad apprendere " *waste*, boschi e pascoli „ a condizione che lasciassero " un pascolo sufficiente „ pei possessori (*tenants*) delle altre terre; e, cinquant'anni dopo, uno Statuto di Edoardo I era diretto allo stesso intento. Siffatte chiusure *(inclosures)* di terre prima destinate ad un uso comune, più o meno largo e diversamente regolato secondo i luoghi, divennero, specialmente in alcune parti del paese, abbastanza frequenti nel decimoquinto secolo ed ancora più in quello successivo. E se in complesso rimaneva pur sempre assai considerevole la quantità dei terreni incolti, le *inclosures* erano però causa di assai grave pregiudizio per gli utenti dei diritti collettivi, giacchè venivano di preferenza chiuse le terre che erano meno sterili e meno lontane dal villaggio. Alle *inclosures* compiute dai signori dei *manors* si aggiungevano quelle compiute dai *freeholders* ed in generale dai possessori delle terre, i quali vi erano indotti dall'essere ormai divenuto evidente il rilevante aumento del reddito dei fondi, che venissero chiusi e che, abbandonato l'antico sistema di cultura *in common fields*, fossero sottratti al pascolo comune dopo il raccolto ovvero ridotti a praterie stabili. — Il rivolgimento, che si verificava nella economia agraria del paese, era altrettanto proficuo per l'aumento della sua produzione

quanto dannoso agli interessi immediati delle plebi rurali, che — specialmente alla metà circa del decimosesto secolo — si lasciarono trarre ad isolate, ma violente insurrezioni. E la legislazione, compresa delle loro sofferenze e del pericolo che ne derivava per l'ordine pubblico, cercò ripetutamente di por freno all'evizione dei piccoli *tenant farmers*, alla chiusura delle terre aperte, alla costituzione delle *sheep-farms*, cioè di grandi tenimenti destinati esclusivamente all'allevamento dei montoni. Ma era assai scarsa l'efficacia di tali misure, che miravano a contrastare un processo determinato da una grande tendenza economica e che rimanevano per lo più inosservate.

§ 10.

Straordinario aumento dei vagabondi e dei mendicanti.

Frattanto il numero dei vagabondi e dei mendicanti cresceva in modo minaccioso: ne derivavano frequenti turbamenti dell'ordine pubblico, e diventavano malsicuri gli averi e la vita dei cittadini, senza che valesse a porvi riparo la più rigorosa e spietata repressione. Il rimedio più efficace non poteva certamente venire che dal tempo e dal progressivo sviluppo delle industrie, che avrebbe dato impiego alla mano d'opera sovrabbondante. Ma i Tudors — e, senza confronto, più che gli altri Elisabetta — cercarono di portar sollievo e di metter freno a quei mali anche con una duplice serie di provvedimenti legislativi.

Disposizioni legislative relative alla mano d'opera.

Un primo gruppo di disposizioni formava parte di quel grandioso sistema di regolamentazione di tutta l'economia nazionale, che valse a favorirne possentemente lo sviluppo per circa due secoli finchè non fu spazzato

via dai moderni rivolgimenti industriali e sociali, e del quale questo incontestabile successo dimostra la profonda saggezza, con cui era stato concepito traendo partito dall'esperienza fatta colla legislazione anteriore. Tali provvedimenti, fra i quali il più importante fu il celebre *Statute of apprentices* del 1563, disciplinavano il lavoro manuale sia domestico, sia agricolo, sia industriale; ne determinavano, o stabilivano come dovessero esserne determinate le modalità, le ore, le mercedi: ne imponevano la prestazione coattiva da parte di chi la rifiutasse senza ragione come costringevano chi poteva impiegare operai o garzoni *(apprentices)* ad assumerli in servizio; regolavano in particolar modo il tirocinio industriale; diminuendone il soverchio esclusivismo o gli eccessivi privilegi riordinavano gilde, maestranze, ecc., ecc. Nè questo complesso di disposizioni — che evidentemente giovavano alle classi abbienti, cooperavano al mantenimento dell'ordine pubblico e tendevano a diminuire il pauperismo — erano senza riguardo e senza benevolenza per le classi lavoratrici, le quali anzi trovavano in parecchie di quelle disposizioni una ragionevole protezione dei loro interessi. Il preambolo dello Statuto succitato riconosceva che le leggi anteriori non potevano eseguirsi " senza grande sofferenza ed aggravio dei lavoratori poveri e dei salariati ", e si proponeva di riparare alla soverchia modicità delle mercedi che " in diversi luoghi erano troppo basse e non corrispondenti al tempo presente per causa dell'aumento dei prezzi di tutte le cose ". Ed incidentalmente può qui notarsi che, all'infuori delle disposizioni relative al lavoro ed al pauperismo, le classi popolari non aveano, in generale, da sopportare una disparità di trattamento, in confronto delle classi elevate, sul terreno del diritto privato, e che dalle franchigie della libertà personale.

dagli ordinamenti giudiziarî, dalla organizzazione del governo locale traevano il vantaggio di una esistenza tranquilla, non turbata nemmeno da quegli atti di tirannica prepotenza, a cui non di rado era esposto chi, per l'alta sua posizione sociale, stava presso al trono.

Ordinamenti per l'assistenza dei poveri.

Le molteplici disposizioni relative al lavoro erano intimamente connesse ai provvedimenti diretti ad assicurare da parte della società laica la prestazione di quei soccorsi agli indigenti, a cui per l'aumento della mendicità la Chiesa, quando era ancora in possesso dell'intero suo patrimonio, già cominciava a mal sopperire ed a cui venne meno quasi completamente dopo la confisca dei beni dei monasteri (1536 e 1539). Ed a rendere ancora più insufficienti i soccorsi dell'antico sistema della beneficenza contribuì anche la confisca, ordinata da Enrico VIII (1545) e più severamente mandata ad effetto sotto Edoardo VI (1547), dei beni posseduti da confraternite, gilde, maestranze per scopi di servizî religiosi, funerarî, ecc., ma le cui rendite, in pratica, servivano spesso a scopi di carità e di mutuo soccorso. — Anche sotto i Tudors si continuò a ricorrere ai provvedimenti intesi ad impedire che i poveri mendicassero fuori del loro paese ed a farvi coattivamente tornare i vagabondi: a non dire di quelli anteriori, basti far cenno di uno Statuto del 1531 (22 Hen. VIII c. 12, ossia il dodicesimo *chapter*, *caput*, della legislazione approvata nella sessione del Parlamento tenuta nel ventiduesimo anno del regno di Enrico VIII). Quella legge prescriveva che ogni povero inabile al lavoro dovesse ottenere dai giudici di pace una licenza per mendicare in un determinato territorio e che qualsiasi vagabondo valido dovesse essere rimandato “ al luogo di nascita o dove avesse ultimamente dimorato per lo spazio di tre anni e là dovesse mettersi a lavorare come ogni onest'uomo

deve fare „. Ma simili disposizioni, secondo che riconosceva il preambolo di uno Statuto del 1536 (27 Hen. VIII c. 25), non determinavano “ come e con quali mezzi si dovesse provvedere per i poveri e vagabondi validi, quando si rifugiassero o fossero rimandati nel loro paese, nè come dovessero esser posti a carico degli abitanti.... gli oneri derivanti dal soccorrerli o dal procurar loro lavoro... „. E pertanto quella legge stabiliva che fosse dovere delle rispettive parrocchie provvedere affinchè i veri poveri, gli inabili al lavoro, fossero soccorsi ed i mendicanti e vagabondi validi venissero costretti ad un continuo lavoro perchè ne ritraessero di che sostentarsi. Ogni parrocchia, che venisse meno all'adempimento di tale dovere, poteva essere punita dalle *quarter sessions* dei giudici di pace colla multa di una sterlina al mese; e per metterla in grado di sostenere le spese di quell'assistenza, era fatto obbligo ai *churchwardens* (nelle città anche a determinati funzionarî municipali) ovvero a “ due altre persone „ di ciascuna parrocchia, di raccogliere “ volontarie e caritatevoli elemosine „: il parroco dovea notare l'entrata e le spese in un registro, che era custodito dai *churchwardens.* Nel 1551 (5 & 6 Ed. VI c. 2) si prescrisse che in ogni parrocchia fossero nominati due collettori delle elemosine, i quali nella chiesa, durante gli ufficî divini della domenica successiva alla loro elezione, dovevano “ gentilmente chiedere ad ogni uomo o donna quanto ciascuno fosse caritatevolmente disposto a contribuire ogni settimana per l'assistenza dei poveri „ e tenerne nota in un registro, dove si aveva altresì da iscrivere il nome di tutti gli abitanti della parrocchia e quello dei poveri impotenti a vivere col loro lavoro: chi rifiutasse di contribuire dovea essere inviato innanzi al vescovo, affinchè questi coll'autorità e colle pene ecclesiastiche ne reprimesse la ostinazione e

la perversità. Una legge del 1555 (2 & 3 Phil. & Mar. c. 5) provvide perchè i *mayors* od altri capi delle comunità urbane comprendenti più parrocchie, quando, considerata la condizione economica di ciascuna di queste, ritenessero che una parrocchia fosse in grado, oltre che di provvedere ai proprî poveri, di venire in soccorso dei poveri di un'altra parrocchia, avessero, coll'assenso di due o più onesti e notabili abitanti di quella parrocchia, da indurla a concorrere nel soccorso settimanale dei poveri dell' altra parrocchia. Uno Statuto del 1563 (5 Eliz. c. 3) autorizzò il vescovo, quando non riuscisse ad aver ragione del rifiuto di un individuo che fosse in grado di contribuire, a rinviarlo davanti ai giudici di pace, i quali dovevano " nella loro buona discrezione determinare ciò che quell'ostinato avesse da pagare settimanalmente „ e mandarlo in prigione, se non pagasse. Nel 1572, coll'Atto 14 Eliz. c. 5, dalle elemosine ormai rese coattive si passò a stabilire, che i giudici di pace della contea ed i magistrati cittadini, determinata la somma necessaria per prestare soccorso ed assicurare l' abitazione ai poveri vecchi od impotenti, dovessero tassare discrezionalmente gli abitanti, registrando il nome e l'ammontare del contributo imposto a ciascuno: chi rifiutasse di pagare veniva tratto innanzi ai giudici di pace e, se non riuscisse a giustificare il suo rifiuto, ovvero non prestasse poi obbedienza all'ordinanza che essi facevano, era imprigionato finchè si inducesse a prestarla. Inoltre era deferita ai giudici di pace la nomina annuale dei collettori delle contribuzioni e di sorveglianti *(overseers)*, i quali doveano aver cura dei poveri ed erano obbligati ad adempiere tale ufficio per un anno, sotto pena di multa. Uno Statuto del 1575 (18 Eliz. c. 3) si occupò, in particolar modo, del lavoro coattivo pei mendicanti e vagabondi validi:

i giudici di pace della contea ed i magistrati cittadini doveano provvedere in ogni città, luogo di mercato, ecc. delle materie prime (lana, canapa, lino, ferro, ecc.) perchè i poveri disoccupati avessero da lavorarle e così guadagnare di che vivere; e per far fronte alle spese i giudici di pace erano autorizzati a tassare gli abitanti. Inoltre, le *quarter sessions* aveano potere di imporre le contribuzioni necessarie, per fabbricare delle case di correzione *(houses of correction)* e provvederle dell'occorrente, allo scopo di rinchiudervi e così costringere al lavoro i mendicanti incorreggibili: chi rifiutasse di pagare le anzidette contribuzioni si esponeva al sequestro ed alla vendita dei suoi beni ed a dover pagare il doppio.

I principi fondamentali della carità legale.

Con questi molteplici provvedimenti, di cui era necessario fare particolare cenno affinchè restasse chiarito il processo lento e graduale, il metodo quasi sperimentale seguito dalla legislazione dei Tudors, questa era giunta a trovare i principi fondamentali, su cui assidere l'adempimento di quei doveri economici umanitari che la Chiesa non era più in grado di soddisfare. In primo luogo l'assistenza dei poveri si era indissolubilmente collegata coi provvedimenti di polizia e di repressione: e mentre questi, per effetto di tale connessione, andavano mitigandosi e deponendo quella ferocia di pene corporali pei vagabondi recidivi, che giungeva fino alla mutilazione ed all'estremo supplizio, — d'altra parte le misure coattive e repressive davano modo alla pubblica beneficenza di limitare razionalmente la sua azione all'effettivo bisogno. Ed invero era stata stabilita in tutta la sua essenziale importanza la distinzione fra poveri validi ed invalidi: per i primi l'applicazione al lavoro e quando persistessero nell'ozio e nel vagabondaggio la reclusione nelle case di correzione, per gli

invalidi, e soltanto per essi, la prestazione dei soccorsi. Ora, poichè il legislatore aveva imposto a determinate autorità il dovere di prestare, nell'uno o nell'altro modo, assistenza agli individui privi di mezzi per vivere (senza che però essi avessero un formale diritto di ottenerla), era resa ragionevole e praticamente efficace la interdizione del vagabondaggio e della mendicità, che le leggi anteriori aveano invano cercato di impedire fidando nella sola applicazione di misure repressive. — In secondo luogo era stata stabilita la responsabilità locale della parrocchia per la maggior parte dei doveri e dei compiti relativi all'assistenza dei poveri: responsabilità, che giuridicamente si basava sul domicilio di soccorso, determinato dalla nascita o dalla dimora triennale (ridotta poi annuale pei vagabondi dallo Statuto 39 Eliz. c. 4), e che economicamente avea ottenuti i mezzi occorrenti grazie ad una laboriosa trasformazione dell'elemosina nell'imposta.

La grande legge dei poveri di Elisabetta.

Tracciata e spianata per tal modo l'ardua via, restava il cómpito di consolidarla e di assestarla: a ciò, emendando, armonizzando, completando le disposizioni anteriori, provvide lo Statuto 39 Eliz. c. 3 (1597), che ebbe una nuova definitiva redazione nel 1601 coll'Atto 43 Eliz. c. 2. Di questa, che rimase la legge fondamentale sulla pubblica assistenza, è necessario dare ampia notizia. — In ogni parrocchia erano *overseers of the poor* i *churchwardens* e, secondo l'importanza della parrocchia, da due a quattro degli abitanti benestanti, che doveano essere nominati annualmente da due o più giudici di pace dimoranti nella parrocchia o nella *division* (distretto della contea nei riguardi della giurisdizione dei giudici di pace), in cui la parrocchia era compresa. Col consenso di quei giudici, gli *overseers* doveano mettere al lavoro sia (collocandoli come apprendisti) i figli di

genitori, che non fossero in grado di mantenerli, sia tutte le persone, coniugate o no, senza mezzi o mestiere per vivere, provvedendo all'uopo le materie prime e quant'altro potesse occorrere, compresi i fabbricati; doveano prestare i necessari soccorsi ai poveri impotenti, ciechi, storpi che fossero inabili al lavoro; doveano procurarsi il danaro occorrente tassando il parroco, gli abitanti ed i possessori *(occupiers)* di terreni, case, decime, miniere di carbone, boschi cedui nella parrocchia. Quando alcuno non pagasse, gli *overseers* ottenevano dai giudici di pace della *division* una ordinanza per il sequestro e la vendita dei beni di quel contribuente moroso e nel caso, in cui tale procedimento rimanesse senza effetto, i giudici di pace aveano autorità di farlo imprigionare finchè avesse pagato. Nello stesso modo gli *overseers* potevano ottenere di far rinchiudere nella casa di correzione o nella prigione comune della contea chiunque persistesse a non voler lavorare. Gli *overseers* doveano radunarsi nella chiesa almeno una volta al mese e, finito l'anno, presentare un esatto conto della loro gestione ai giudici di pace della *division* e consegnare ogni cosa od attività residua ai successori. Per assicurare l'adempimento dei varî doveri incombenti ai giudici di pace e particolarmente agli *overseers* erano comminate severe penalità. Nelle *quarter sessions* i giudici di pace della contea provvedevano sul ricorso di chiunque si ritenesse leso dalla tassazione o da qualsiasi atto degli *overseers* e dei giudici di pace della *division;* determinavano come ed in che misura gli ascendenti ed i figli di qualsiasi povero impotente dovessero provvedere o contribuire al suo mantenimento; autorizzavano gli *overseers* a fabbricare abitazioni per i poveri impotenti sulle terre incolte o d'uso comune, quando ne avessero ottenuto il consenso dal signore del *manor*, di cui faces-

sero parte; potevano determinare che una o più parrocchie della contea contribuissero alle spese dei poveri di quelle parrocchie, che non fossero in grado di sostenerle da sole: facoltà questa, che spettava anche ai giudici di pace della *division* rispetto alle parrocchie comprese nello stesso *hundred*, ma che in generale non ebbe effettiva applicazione.

La *poor rate*. Degna di particolare nota è la disposizione, in forza della quale doveano essere tassati sia gli abitanti della parrocchia, sia gli *occupiers* di terreni, case, ecc. Fino a che prima una elemosina, da cui nessuno si poteva esimere, e poi una vera contribuzione erano imposte dagli Statuti agli abitanti, sorgeva il dubbio se a rigore di legge, ma con sostanziale ingiustizia potessero pretendere di andarne esenti coloro che, pur avendovi visibili fonti di reddito, non risiedevano nella parrocchia. A togliere tale pretesa, che l'interpretazione giudiziaria aveva già condannata, mirò la disposizione suaccennata. la quale però racchiudeva due principi contradditori di tassazione. Ed infatti la pratica seguita nelle imposte locali consuetudinarie portava a tassare gli abitanti in proporzione della loro capacità economica, ed a ciò era intesa la “ buona discrezione „ dei giudici di pace e degli *overseers;* ma, all'incontro l'*occupier*, che non risiedesse nella parrocchia, non poteva ragionevolmente essere tassato se non in proporzione del reddito ricavato dai beni, che vi possedeva. L'opposizione tra questi due criteri rese per parecchio tempo incerta e varia da luogo a luogo l'applicazione della tassa dei poveri; ma poco a poco il criterio desunto per la tassazione dell'*occupier* non residente dal reddito annuo della proprietà da lui posseduta nella parrocchia sopraffece l'altro sia per ragione della maggiore agevolezza che offriva nella pratica, sia perchè, se l'abitante di una parrocchia, il

quale possedeva beni in un'altra parrocchia, veniva tassato in quest'ultima relativamente al loro reddito, giustizia voleva che egli fosse tassato nella parrocchia, dove abitava, solamente in proporzione del reddito ricavato dai beni che vi possedeva e non della sua generale capacità economica. Ecco pertanto, come con un processo di trasformazione reso ovvio dal suo carattere di imposta locale *(rate)*, la *poor rate* da imposizione personale si andò mutando in una imposizione reale. Sia poi in ossequenza alla formula legislativa, che specificamente vi dichiarava soggetto l'*occupier*, sia per evitare una doppia tassazione, la *poor rate* fu dovuta soltanto da chi personalmente possedeva ed usufruiva i beni indicati dalla legge e non da colui, al quale questi per l'uso o possesso avutone pagasse un affitto. E per tal modo essendo la tassazione limitata all'*occupier* e non estesa all'*owner* (proprietario), l'*occupier* fu tassato in ragione della rendita data dai terreni, dalle case, ecc., anzichè del reddito o profitto che personalmente ne traesse, e le proprietà rimasero esenti dalla *poor rate* per il tempo, in cui non fossero *occupied*.

Inoltre merita di essere osservato che, indicando le cose soggette all'imposta, la legge non vi avea compreso nè i salari, nè i redditi professionali, nè in genere quelli derivanti da proprietà mobiliari. Ora, fintantochè si praticava una discrezionale tassazione dell'abitante in ragione della sua capacità economica, quei redditi concorrevano a formare tale capacità ed erano pertanto colpiti dall'imposta. Ma, quando nell'ordinamento della *poor rate* prevalse il carattere d'imposta reale, chi godeva quei redditi si trovò ad essere tassato solamente in quanto lo mettevano in grado di abitare una casa o di possedere altre proprietà nella parrocchia, ed egli pagava l'imposta sulla rendita attribuita a quella casa od

a quelle proprietà. Però in parecchi luoghi, allo scopo di colpire direttamente almeno i redditi industriali e commerciali, si assoggettava alla *poor rate,* come fonte visibile di reddito, anche lo *stock-in-trade* ossia il capitale investito nell'industria e nel commercio. Anticipando nell'ordine della trattazione, giova avvertire sino da ora, che in argomento la pratica e le decisioni contradditorie durarono per più di due secoli finchè nel 1840 una legge (3 & 4 Vict. c. 89) vietò esplicitamente di colpire colla tassa dei poveri i redditi dello *stock-in-trade.* Questa legge poi, nel provvedere perchè siffatto divieto lasciasse inalterata la soggezione all'imposta " di ogni parroco o vicario o di qualsiasi *occupier* di terreni, case, ecc. „, ometteva di dichiararvi soggetto l'abitante, come avea esplicitamente fatto la legge di Elisabetta: per effetto di tale omissione veniva soppressa anche formalmente quella contraddizione summentovata, che era ormai scomparsa nella pratica, e data legale sanzione al carattere d'imposta reale della *poor rate.* — Del pari soltanto dopo più di due secoli fu legislativamente risoluta un'altra controversia sorta nell'applicazione dello Statuto del 1601, se cioè soltanto le miniere di carbone ed i boschi cedui fossero soggetti all'imposta: il *Rating Act* del 1874 (37 & 38 Vict. c. 54), come era logico, vi dichiarò soggetti tutti i boschi e tutte le miniere.

§ 11.

La manutenzione parrocchiale delle strade.

Oltre quello della pubblica assistenza, la legislazione dei Tudors cercò di regolare un altro importante servizio della parrocchia, ossia la manutenzione delle strade *(highways.)* Questa fin dall'antico tempo era stata a carico delle *townships,* che vi sopperivano colle prestazioni in

natura degli abitanti e che, quando fossero venute meno a tale dovere, derivante per effetto di consuetudine dalla *common law*, erano punite con ammende inflitte dopo un procedimento giudiziario promosso in seguito ad accusa, denuncia o anche d'ufficio. Siffatto sistema si manifestava ormai assolutamente insufficiente, tanto più che già da parecchio tempo, colla decadenza delle *manorial courts*, era venuto meno un organo che potesse prendere cura della viabilità e che, colla recente soppressione dei monasteri, era cessata la manutenzione delle strade d'accesso, a cui essi d'ordinario provvedevano. Uno Statuto del 1555 (2 & 3 Phil. & Mar. c. 8) si propose di organizzare il servizio della manutenzione delle *highways:* i parrocchiani, convocati dai *churchwardens* e dai *constables* aveano da eleggere ogni anno due sopraintendenti alle strade *(surveyors of highways)*; e questi doveano ordinare ed esigere la prestazione dei servizi, che ai possessori di terre, di animali da lavoro e ad ogni altro valido abitante o lavoratore della parrocchia (non obbligato al servizio altrui per un intero anno) lo Statuto imponeva in misura determinata e sotto pena di ammenda per chi vi si rifiutasse.

La legge del 1555, sovrapponendo un ordinamento meno incompleto al sistema vigente in base alla *common law*, non impediva che, in quanto le prestazioni in natura non potessero bastare, e particolarmente quando fossero da pagare le ammende inflitte per la mancata manutenzione delle *highways*, si continuasse a provvedere tassando, secondo la consuetudine, gli abitanti della parrocchia. Questi furono poi dalla legislazione dei Tudors assoggettati a soddisfare i vari contributi che ad ogni singola parrocchia erano discrezionalmente imposti dalle *quarter sessions* della contea per sostenere spese, a cui non si sopperiva direttamente dalla par- Contributi e *rates* parrocchiali.

rocchia colla tassa dei poveri, sebbene fossero in generale intimamente connesse colla loro assistenza, come quelle per la costruzione delle case di correzione, pel trasporto dei vagabondi, pel mantenimento di malati poveri negli ospedali, pel sostentamento dei carcerati. Giova inoltre ricordare che, a meglio assicurare una equa ripartizione, fra gli abitanti dell'*hundred*, dell'onere derivante dall'antica responsabilità pei ladrocinî ed altri reati commessi nel suo territorio, uno Statuto del 1585 (27 Eliz. c. 13) determinò che il danaro all'uopo occorrente fosse raccolto mediante una imposta *(the hue and cry rate)* discrezionalmente decretata e ripartita dai giudici di pace dell' *hundred* fra le varie parrocchie, in ciascuna delle quali gli abitanti erano poi tassati a cura dei *constables* secondo le loro sostanze. — Questi varî contributi parrocchiali e le imposte consuetudinarie preesistenti, fra cui principale la *church rate*, stavano (per disposizione di uno Statuto o della *common law*) a carico degli abitanti della parrocchia, e pertanto sorgeva naturalmente la questione se dovessero ricadere anche su coloro che non abitavano nella parrocchia, ma erano *occupiers* di terreni, case, ecc., situati nel suo territorio. Come per la tassa dei poveri prima che la legge espressamente ve li assoggettasse, così anche rispetto a quelle varie *rates* le Corti giudiziarie ritennero, in generale, che le dovessero pagare anche gli *occupiers* non residenti; e ciò, nonostante una grande varietà di usi da luogo a luogo, ne agevolò, in progresso di tempo, l'assimilazione alla *poor rate* e (tranne che per la *church rate*) preparò la loro fusione con quella.

La *sewers rate*.

Fra le varie *rates* parrocchiali non va però compresa un'altra imposta locale, che si era gradualmente sviluppata, la *sewers rate*. Già in tempi remoti alle dighe e ad altre opere necessarie per difendere dal mare le terre

basse della costa si provvedeva con prestazioni in natura dei proprietarî dei terreni soggetti ai danni, ed alla esecuzione delle opere sopraintendevano persone a ciò delegate dalla Corona. Nel secolo decimoquarto le prestazioni in danaro erano generalmente subentrate a quelle in natura, e nel secolo seguente varî Statuti intesero a disciplinare quelle associazioni di difesa che andarono estendendosi anche a territorî danneggiati da fiumi e da ogni altra sorta di acque. Uno Statuto del 1531 (23 Hen. VIII c. 5) diede un ordinamento organico ed uniforme alle *commissions of sewers* che per quei luoghi, dove ne apparisse il bisogno, aveano da essere istituite e nominate a cura del *Lord Chancellor*, del *Lord Treasurer* e di due giudici delle Corti superiori *(chief justices)*. I commissarî, in numero di sette, aveano ufficio di giudice ed erano retribuiti in ragione del tempo impiegato: essi determinavano le opere da eseguirsi, facevano ordinanze e decreti, aveano poteri di giurisdizione criminale in ordine alla polizia delle acque e delle opere attinenti, nominavano i *bailiffs*, i collettori ed altri ufficiali od agenti, imponevano le contribuzioni pecuniarie con larga discrezione, così che in pratica, secondo l'importanza delle opere e secondo che si trattasse di opere nuove o di manutenzione, tassavano soltanto gli *occupiers* ovvero anche gli *owners*.

Sviluppo dell'organizzazione ministrativa della parrocchia

Dallo sviluppo di un sistema di imposte parrocchiali era ovvio che, anche mancando un apposito ordinamento generale, derivasse la costituzione di commissioni che assistessero, secondo il caso, i *churchwardens* e gli *overseers of the poor* nel compito della tassazione: questi *committees of assessment* si riannodavano evidentemente all'istituto medioevale, già accennato, del *reeve* e dei quattro *legales homines* incaricati in ogni *township* o *manor* di ripartire fra gli abitanti le contribuzioni dovute

alla Corona. Ed in correlazione allo sviluppo di un proprio sistema di imposte e più ancora alla formale competenza di importanti servizi pubblici, la parrocchia prese naturalmente ad esercitare una modesta funzione regolamentare colla emanazione di statuti locali, che già nell'antico tempo aveano formato una attribuzione della *township* anglosassone (tanto che furono chiamati *byelaws* dal nome di *by* che questa aveva nelle contee settentrionali) e che poi erano passati nella competenza della *manorial courts*.

Dalle cose sin qui accennate risulta evidente come — non senza che vi contribuisse l' intima unione fra Chiesa e Stato determinata dalla Riforma — la parrocchia avesse man mano assorbito le funzioni amministrative della *township* e del *manor* e fosse ufficialmente divenuta il centro di una vita comunale abbastanza intensa e provvista di una propria ed adatta organizzazione. Alla base l'assemblea parrocchiale, la *vestry*, costituita nel modo che fu già indicato ; e la *vestry*, in pratica, designava alla nomina dei giudici di pace i *petty constables* (non più nominati dalle *courts-leet*, ormai cadute in disuso) e gli *overseers of the poor*, eleggeva i *surveyors of highways* ed i *churchwardens*. A questi ultimi, del pari che agli *overseers of the poor* propriamente detti, la legislazione non tardò ad attribuire (in aggiunta all'ufficio di ispettori dei poveri) altre minori incombenze di ordine civile (come relativamente alla repressione del giuoco e dell'ubbriachezza, alla compilazione di liste, per es., delle persone soggette al servizio di *constable*, ecc., ecc.). Però l' originario carattere elettivo dei *churchwardens* subì una limitazione: i Canoni ecclesiastici del 1603 stabilirono che, quando sul loro nome non vi fosse accordo fra il parroco e la *vestry*, uno dei *churchwardens* venisse nominato da quello e l'altro da questa.

§ 12.

Lo sviluppo delle funzioni comunali della parrocchia si verificò tanto nelle campagne quanto nelle città: e nelle città siffatto sviluppo di una attività comunale aperta alla generalità dei cittadini contribuì ad aumentare quella separazione fra la massa degli abitanti e la vita ufficiale del borgo, che era già cominciata prima dell'epoca dei Tudors e che allora divenne più generale e recisa. Infatti non soltanto (specialmente durante il regno di Elisabetta) crebbe il numero dei borghi, a cui furono concesse Carte di incorporazione, ma la Corona, per assicurarsi quella sommissione del Parlamento, a cui non faceva più ostacolo la infranta prepotenza dell'aristocrazia, si studiò di far sì che nei borghi i poteri municipali fossero assorbiti da *select bodies*, indipendenti dalla massa dei cittadini: ciò che le dava la maggiore opportunità di influire sulle elezioni dei membri del Parlamento e di far cadere la nomina su persone a lei gradite.

Progressiva trasformazione del governo municipale.

La trasformazione del governo municipale andò pertanto grandemente estendendosi. A ciò contribuirono le Carte di incorporazione, direttamente consacrando, col pretesto che fossero stabilite da un lungo uso, le usurpazioni già compiute da *select bodies*: ma ancora più largo effetto conseguì dal fatto che le Corti giudiziarie riconobbero la prescrizione come legittimo fondamento dell'autorità dei *select bodies* e del loro potere di emanare *byelaws*. A questo proposito merita di essere ricordato il parere dato, sotto Elisabetta (1598), dai giudici delle Corti superiori al *Privy council* nel cosidetto *corporation case*, parere che — sebbene non avesse autorità di decisione giudiziaria — fu adottato nella pra-

Riconoscimento dei *select bodies*.

tica e che, confermato dalla giurisprudenza, ebbe grandissima influenza sulla vita municipale inglese. Quel parere dichiarò legale l'elezione di *mayors*, *bailiffs*, ecc., la quale per un antico uso fosse fatta da un numero scelto dei principali cittadini (ordinariamente detto *common council*) anzichè dalla generalità dei *burgesses;* ammise che i *byelaws* potessero " per evitare disordine e confusione popolare„, attribuire le elezioni ad un numero scelto di persone, e che, sebbene tali *byelaws* non potessero essere prodotti, dovesse presumersi da una antica e continua pratica seguita nelle elezioni, che fossero originariamente stati fatti, giacchè quella pratica non avrebbe potuto cominciare senza il comune consenso dei cittadini. Per tal modo venne ritenuto che l'astensione o l'abitudinaria negligenza della maggior parte dei *burgesses* avesse fatto perdere loro ogni diritto. I *select bodies* ebbero agio di regolare siffattamente a loro talento le funzioni municipali, che si videro dei borghi attribuire ad un solo individuo la nomina dei proprî rappresentanti al Parlamento; ed essi poterono con tale arbitrio determinare chi avesse diritto di far parte della corporazione ed ammettervi chi meglio credessero, che già al tempo di Elisabetta era comune il conferimento della cittadinanza a persone che non abitavano nel borgo nè vi possedevano alcuna proprietà *(non-residents, honorary freemen)*: uso questo che era in origine derivato dall'intreccio del governo municipale colla costituzione delle *merchant guilds*, delle quali naturalmente potevano far parte individui che non abitassero nel borgo.

§ 13.

Servizi amministrativi attribuiti alla contea.

Già anticamente, come la cura delle strade spettava alle *townships*, così — quando non costituisse una spe-

ciale obbligazione per determinate persone o comunità o territori — quella dei ponti incombeva colle stesse modalità alle contee. Ma in fatto la loro manutenzione era assolutamente trascurata, e volendo pertanto riparare a tale deplorevole condizione di cose uno Statuto del 1530 (22 Hen. VIII c. 5) ordinò che nelle *quarter sessions* i giudici di pace avessero da imporre la esecuzione delle opere necessarie a chi fosse obbligato a provvedere alla manutenzione di un ponte, e che — quando (come era il caso ordinario) quest'onere non incombesse ad una determinata persona, comunità, ecc., — i giudici di pace della contea avessero da provvedere tassando all'uopo discrezionalmente (coll'assistenza dei *constables* o di due fra i più onesti abitanti d'ogni parrocchia) tutti gli abitanti della contea e nominando gli ufficiali esecutivi occorrenti, come i sorveglianti *(surveyors)*, i collettori delle imposte, ecc. Però, relativamente ai ponti situati in un *corporate borough*, queste attribuzioni spettavano ai giudici di pace residenti nel borgo e le spese della manutenzione stavano a carico dei suoi abitanti. — Anche l'imposta per i ponti fu in pratica estesa agli *occupiers* non residenti, ed inoltre, sebbene lo Statuto succitato avesse prescritto di assoggettarvi direttamente gli abitanti della contea, prevalse l'uso che i giudici di pace imponessero determinati contributi di spesa alle singole parrocchie e lasciassero ad esse il còmpito di ripartirli fra gli abitanti.

Al pari delle spese per i ponti furono poco dopo (23 Hen. VIII c. 2) messe formalmente a carico delle contee anche quelle per la prigione *(gaol)* della contea, ed alle *quarter sessions* fu attribuita la competenza di provvedere in argomento e di decretare le imposizioni necessarie.

Torna evidente, che le spese per i ponti e per le

prigioni e quelle già accennate, che erano connesse coll'assistenza dei poveri, ma sostenute mediante contributi parrocchiali imposti dalle *quarter sessions*, unendosi ad altre spese le quali stavano per effetto di consuetudini o di antichi ordinamenti a carico della contea (spese giudiziarie, per la Milizia, ecc.) venivano a costituire, nelle mani dei giudici di pace, una notevole gestione finanziaria propria della contea; la quale era da principio resa complessa dalla molteplicità dei cespiti e dalla svariata incidenza degli aggravi, ma che (come si dirà) andò in progresso di tempo semplificandosi grazie al graduale consolidamento di quelle diverse contribuzioni od imposte nella *county rate*. — Conviene poi avvertire che in alcune contee vi erano territorî costituenti speciali distretti, detti *ridings* o *divisions*, i quali, con modalità diverse, godevano di un ordinamento giudiziario ed amministrativo sotto più aspetti separato da quello del resto della contea, grazie specialmente alla concessione fatta dalla Corona di una *separate Commission of peace* e persino di una *separate court of quarter sessions*: tali distretti aveano pertanto una propria gestione finanziaria e provvedevano alle spese summentovate mediante speciali contributi o *rates* imposti alle parrocchie ed agli abitanti del loro territorio.

§ 14.

La competenza dei giudici di pace.

A questo punto della trattazione conviene considerare quale estensione avessero acquistata le attribuzioni dei giudici di pace per effetto dei varî ordinamenti, dei quali si è fatto cenno. Sebbene in epoca posteriore sia stata ancora aumentata, la competenza di quei magistrati comprendeva già nel tempo, di cui si ragiona, una straordinaria quantità di incombenze giudiziarie ed

amministrative, delle quali non è possibile fare una distinzione netta, una rigida discriminazione sistematica. Ed invero si può fino ad un certo punto affermare che i giudici di pace amministrando giudicavano e giudicando amministravano. L'intreccio e la promiscuità di attribuzioni di duplice natura erano resi manifesti dal fatto che, in generale, i loro provvedimenti propriamente amministrativi *(orders)* erano preceduti da un dibattito pubblico e contradditorio e circondati così di forme giudiziarie molto affini a quelle, con cui gli stessi giudici di pace procedevano nel pronunciare una condanna assolutamente giudiziaria *(conviction)*; e d'altra parte la disobbedienza all'ordinanza amministrativa esponeva chi vi contravvenisse all'ammenda od al carcere. Tuttavia, se non può farsi una rigida distinzione delle attribuzioni dei giudici di pace, è opportuno riassumere per sommi capi quale fosse la competenza giudiziaria ed amministrativa che costituiva la loro *jurisdiction.*

Anzitutto i giudici di pace esercitavano delle attribuzioni di vera e propria giustizia penale. Queste comprendevano una larga funzione di istruttoria pei reati, di cui spettava giudicare alle corti d'assise od alle *courts of quarter sessions* degli stessi giudici di pace: una giurisdizione sommaria, già notevole sotto i Tudors e che andò poi sempre più estendendosi, relativamente ad un gran numero di minori infrazioni penali, le quali — anzichè colla procedura ordinaria, di cui, in base alla *common law*, era carattere essenziale l'intervento del giurì — venivano giudicate per espressa disposizione di legge, sia nel fatto che nel diritto, da uno o più giudici di pace; infine una giurisdizione penale ordinaria pei reati deferiti dalle leggi (anzichè alle corti d'assise) alle *quarter sessions*, che ne giudicavano coll'assistenza dei giurati.

In secondo luogo, spettavano ai giudici di pace le attribuzioni, aventi meno deciso carattere giudiziario, che — in base alla *common law*, integrata dagli Statuti — direttamente derivavano dal loro originario ufficio di *custodes* o *conservatores pacis*. Queste funzioni consistevano sovratutto nella immediata repressione (coll' arresto dei colpevoli) di turbamenti della pace pubblica, commessi con sedizioni, assembramenti illegali, flagranti violenze, ecc., e nel còmpito di prevenire gli attentati all'ordine pubblico, alla sicurezza delle persone e delle proprietà costringendo coloro, che potesse fondatamente temersi che li avrebbero commessi, a prestare, per una somma ed un tempo discrezionalmente determinati, cauzione o malleveria pel mantenimento della pace *(for keeping the peace)* ovvero per la loro buona condotta *(for the good behaviour)*. La prestazione di *surety for keeping the peace* (di cui v'è traccia nelle leggi di Edoardo il Confessore) poteva essere imposta dai giudici di pace sia d'ufficio a coloro, i quali in loro presenza, con atti o minaccie, dessero a temere che avrebbero violata la pace pubblica o fossero per tal ragione tratti innanzi a loro dai *constables*, sia sopra domanda di chi provasse aver giusto motivo di temere che altri mettesse fuoco alla sua casa, gli arrecasse una lesione corporale, ecc.: chi non prestasse la cauzione veniva carcerato. L' istituto della *surety for the good behaviour* trovava una applicazione ancora più larga, poichè già uno Statuto del 1360 (34 Edw. III c. 1) dava potere di esigerla da coloro, che non godessero buona fama: espressione questa così vaga ed indeterminata che, in via generale, indusse i giudici di pace a rimettere prudentemente la decisione definitiva in argomento alle *quarter sessions*.

Un terzo gruppo di funzioni, di carattere misto e del pari connesse coll'ufficio di *conservatores pacis*, era

formato da attribuzioni di polizia, talune derivanti dalla *common law*, nella maggior parte specificamente determinate dalle leggi, per gli scopi della sicurezza pubblica, della repressione del vagabondaggio e della mendicità, dell'assistenza dei poveri, dell'ordinamento del lavoro manuale e delle industrie: campo questo estesissimo per effetto della straordinaria ingerenza, della minuta regolamentazione, che — come fu accennato — caratterizzavano in tali materie la legislazione del tempo, e dove i poteri discrezionali dati ai giudici di pace assicuravano loro una grandissima influenza sui rapporti sociali ed economici, come per es., rispetto al tasso dei salarî degli artigiani, dei lavoratori rurali, ecc., che (Londra eccettuata) avea da essere annualmente determinato, in base alla consuetudine, con ordinanze delle *quarter sessions*. Nel dominio della polizia propriamente detta rientravano altresì i provvedimenti, che la legislazione dei Tudors (più che altro mirando a reprimere i giuochi vietati perchè distraevano il popolo dall'esercitarsi a tirar d'arco) aveva inaugurati rispetto agli spacci di bevande, dapprima, nel 1495 (11 Hen. VII c. 2), dando autorità ai giudici di pace di far chiudere le *alehouses* (birrerie) che non fossero necessarie, e più tardi, nel 1552 (5 & 6 Edw. VI c. 25), ordinando che nessuna *alehouse* potesse esser tenuta aperta senza una licenza concessa da due giudici di pace: provvedimento questo che nell'anno seguente fu esteso alla vendita al minuto del vino nelle *taverns*. Merita anche di essere ricordato che la polizia religiosa, istituita dopo la Riforma per assicurare la conformità al culto della Chiesa episcopale, era materia di parecchie attribuzioni per i giudici di pace.

In un ultimo gruppo possono riunirsi le funzioni aventi sostanzialmente carattere amministrativo, ma però non prive, in generale, di una impronta giudiziaria derivante

oltre che dall'ufficio giudiziario di chi le esercitava, dalle modalità con cui erano adempiute. Alcune di queste funzioni si esplicavano con atti direttamente compiuti dai giudici di pace, come ad es. avveniva per l'amministrazione dei servizî proprî della contea (ponti, prigioni, ecc.), per la nomina degli *overseers of the poor* e dei *constables*. Altre consistevano nell'approvazione di determinati atti delle autorità comunali inferiori, come per es., dei ruoli d'imposta compilati dagli *overseers of the poor* e dei conti della loro gestione. Altre infine erano esercitate dai giudici di pace come autorità delegata dalla legge non genericamente, ma specificatamente e nei modi determinati per ciascun caso, a controllare, sopra ricorso dei cittadini interessati, l'adempimento di compiti e doveri pur in modo determinato, specificatamente imposti dalla *common law* o dagli Statuti alle associazioni comunali ed ai loro funzionarî.

Nell'attribuire ai giudici di pace le svariate loro funzioni, il legislatore avea preso cura di determinare, caso per caso, se dovessero essere esercitate da un solo giudice di pace o da due o più giudici di pace o nelle sessioni generali dei giudici di pace della contea, le quali — oltre che quattro volte all'anno nelle epoche periodiche fissate *(general quarter sessions)* — potevano per una legge del 1414 (2 Hen. V St. 1 c. 4) essere convocate più spesso se ciò fosse necessario. Anche sotto tale riguardo non è possibile ricavare dalla congerie delle disposizioni legislative rigidi criterî astratti: però, lasciando da parte la giurisdizione esercitata isolatamente dai singoli giudici di pace e quella esercitata nelle sessioni trimestrali, conviene dire qualche cosa intorno alla giurisdizione esercitata da due o più giudici di pace.

In uno Statuto del 1541 (33 Hen. VIII c. 10) era stabilito che i giudici di pace si dividessero fra i varî

hundreds della contea per modo che a ciascuna delle *divisions* risultanti ne rimanessero assegnati almeno due. Quantunque lo Statuto fosse poi revocato, tale disposizione rimase di fatto in vigore, perchè rispondeva a bisogni, che già si erano manifestati nella pratica, ed alla evidente convenienza che, sebbene a rigor di diritto la giurisdizione di ciascun giudice di pace si estendesse a tutta la contea, la sua giurisdizione dovesse più specialmente esplicarsi nel distretto, nell' *hundred,* dove egli risiedeva. Dalla costituzione della *division*, quale circoscrizione minore della giurisdizione dei giudici di pace in confronto della circoscrizione generale della contea (spettante naturalmente alle *quarter sessions)*, derivarono gli istituti delle *petty sessions* (piccole sessioni) e delle *special sessions*. Quantunque siano giunti ad acquistare solamente in epoca posteriore una fisonomia pienamente determinata, quegli istituti ebbero però origine dalle leggi del tempo, di cui si sta ragionando: le quali introdussero l'uso o di richiedere che determinate attribuzioni fossero, senz' altro, esercitate congiuntamente da almeno due dei giudici di pace residenti nella *division* *(petty session)*, ovvero di accontentarsi che anche due soli giudici adempiessero in fatto date incombenze, ma esigendo che fosse stata prima indetta una generale convocazione di tutti i giudici di pace della *division:* in questo caso si aveva una *special session*, forma di giurisdizione che fu riservata per l'adempimento di funzioni aventi prevalente carattere amministrativo.

Il controllo delle Corti superiori di giustizia.

Per naturale conseguenza della loro qualità di giudici istituiti da una delegazione regia, la giurisdizione esercitata dai giudici di pace sia isolatamente, sia nelle *petty*, *special* o *quarter sessions*, era, come ogni altra giurisdizione inferiore, soggetta alla suprema revisione, al supremo controllo, esercitati dalle Corti reali superiori

(principalmente dal *King's Bench*) mediante quegli straordinari rimedi, che appunto per il loro immediato rapporto colla prerogativa regia furono chiamati *prerogative writs*.

Ogni interessato poteva chiedere, secondo il caso, all'una od all'altra di quelle Corti che a mezzo di un *writ of certiorari* avocasse a sè stessa un determinato affare per esaminare la legalità dell'operato dei giudici di pace, sia che si trattasse di una ordinanza amministrativa o di una sentenza giudiziaria, e per provvedere eventualmente per l'applicazione della legge al caso concreto. Vi erano però casi, in cui gli Statuti toglievano espressamente il rimedio del *writ of certiorari*: ciò si verificava in special modo rispetto a decisioni delle *quarter sessions*, che — nei casi in cui era ammessa — rappresentassero l'esercizio di una giurisdizione d'appello contro le decisioni di uno ovvero di due o più giudici di pace; ma il solo fatto che fosse concesso l'appello alle *quarter sessions* non precludeva la via del *writ of certiorari*. — Quando gli interessati avessero da dolersi che i giudici di pace non adempiessero un dovere del loro ufficio, che ritardassero o denegassero di render giustizia, era loro aperto l'adito ad ottenere dal *King's Bench* un *writ of mandamus*, che formalmente ordinava al giudice od ai giudici di pace l'effettivo adempimento del dovere imposto dalla legge. — Contro l'uso illegale del potere dei giudici di pace di far arrestare ed imprigionare i cittadini soccorreva il *writ of habeas corpus*, l'ordine indirizzato da uno dei giudici delle Corti superiori a chi l'avesse in custodia di presentare il detenuto affinchè fosse tosto giudicato della legalità della detenzione e provveduto conseguentemente. Era riservato alle gloriose lotte del Parlamento contro la tirannia degli Stuarts por fine agli abusi, che limitavano l'applicazione di quel *writ*

quando l'arresto fosse stato ordinato direttamente dal Re o dai *Lords* del *Privy Council*: ma, in sostanza, quella suprema garanzia della libertà personale dei cittadini era basata sulla *common law* ed era stata rafforzata dalla *Magna Charta* e dagli Statuti che l'aveano integrata.

Oltre gli straordinari rimedi dei *prerogative writs*, vi erano altre garanzie, che i giudici di pace usassero rettamente dei poteri loro attribuiti. Anzitutto essi non erano investiti dell'ufficio a vita o per un tempo determinato: lo tenevano finchè alla Corona piacesse e potevano pertanto essere revocati. In secondo luogo, quando abusassero dell'ufficio per motivi incriminabili, i giudici di pace erano soggetti alla responsabilità penale ordinaria, ed erano poi civilmente responsabili, quando avessero agito con eccesso della giurisdizione ad essi attribuita o con violazione della procedura prescritta: queste responsabilità erano così effettive che il legislatore dovette, in progresso di tempo, provvedere a mitigarle.

§ 15.

Le condizioni del paese erano mutate all'epoca degli Stuarts.

Gli Stuarts si trovarono a reggere una nazione in condizioni essenzialmente diverse da quelle in mezzo alle quali la Casa dei Tudors era salita al trono. — Grande era stata e continuava ad essere il progresso dell'economia pubblica. L'agricoltura avea migliorato i suoi processi in modo che la produzione appariva raddoppiata. Il commercio, grazie allo sviluppo di una marineria nazionale, cominciava a riversarsi arditamente per le nuove vie, che le grandi scoperte geografiche fatte sulla fine del quindicesimo secolo aveano dischiuse, e ad acquistare una espansione mondiale. L'attività coloniale usciva

dal campo dei progetti e dei tentativi per affermarsi con la stabile occupazione di territorî sul continente americano, dove la vigorosa vitalità degli emigranti fondava una nuova Inghilterra. Ormai cominciava anche uno sviluppo notevole delle industrie, specialmente di quella laniera che, consentendolo i processi domestici della filatura e tessitura di quel tempo, si diffondeva dalle città nelle campagne. Già contribuivano ad arricchire l'Inghilterra le grandi guerre, che si combattevano sul Continente, le sofferenze del commercio e dell'industria per le agitazioni e le lotte religiose, che vi infierivano, ma ancora più l'immigrazione di negozianti, di capi di arte, di operaî, di agricoltori, che cercavano rifugio contro la persecuzione della reazione cattolica e furono i pionieri del progresso dell'Inghilterra nel commercio, nella finanza, nell'industria, nell'agricoltura.

Grazie, da una parte, allo sviluppo dell'economia nazionale e dall'altra all'efficacia della legislazione dei poveri, il pericolo di commovimenti sociali era cessato; e le classi agiate non sentivano più il bisogno di cercar difesa contro il malcontento e l'agitazione delle masse lavoratrici, stringendosi fortemente intorno alla Corona. Il paese godeva una grande tranquillità: in mezzo a questa, alla prosperità economica ed al raffinamento dei costumi e del tenore di vita, che ne derivava, era stato straordinario, specialmente per effetto dello sviluppo dell'arte tipografica, il progresso intellettuale. La cultura aveva cominciato a diffondersi, e l'Inghilterra aveva avuto il suo Rinascimento.

Durante il regno di Elisabetta, le minaccie esterne alla sua indipendenza religiosa e politica aveano rinvigorita la tempra della nazione, che dall'energia gloriosa, con cui superò quei pericoli, specialmente dalla disfatta della *Invincible Armada*, trasse fiera e secura coscienza di sè medesima.

Le entrate della Corona, le quali in via ordinaria erano formate da redditi demaniali e da prestazioni di carattere feudale, da una parte aveano sofferto una grave diminuzione per causa del deprezzamento del danaro e, dall'altra, diventavano ogni giorno più insufficienti ai bisogni nascenti dello Stato moderno. Da ciò derivava che la Corona dovesse, per le necessità del Governo, richiedere imposte in sempre più larga misura, con sempre maggiore frequenza, e che il Parlamento, a cui spettava consentirle, pretendesse ed avesse modo di acquistare di pari passo importanza e potere.

Le dissidenze religiose contribuivano a ravvivare le aspirazioni a maggiori libertà politiche.

Le condizioni suaccennate sarebbero bastate da sole a determinare un ravvivamento delle aspirazioni verso le libertà politiche: ma impulsi di un altro ordine venivano ad aggiungervisi. La Chiesa d'Inghilterra era sorta con uno scarso contenuto intrinseco, giacchè altrettanto era stata popolare l'emancipazione dalla Curia romana, quanto invece era stata poco reclamata dalla coscienza nazionale la reiezione dei dogmi e delle dottrine cattoliche. E questo avea fatto sì che, ancora nei primi anni del regno di Elisabetta, la grande massa della popolazione non fosse nè ben cattolica, nè ben protestante, e che l'attaccamento alla Riforma delle stesse classi superiori dipendesse sovratutto dal possesso, passato nelle loro mani, dei beni dei monasteri. Questa condizione di cose era essenzialmente mutata al tempo degli Stuarts: la nazione era divenuta ardentemente protestante, ed il Protestantesimo si era rivelato pienamente corrispondente alle inclinazioni del popolo inglese. D'altra parte, il movimento impresso colla Riforma non era di quelli che si possono arrestare: una volta rotto il fascino, una volta spezzato il freno della soggezione ad un sistema rigido di credenze, che non si lasciavano discutere, gli intelletti e le coscienze doveano necessariamente per-

correre intera la via della emancipazione spirituale, nè lo Stato avea forza per frapporsi al loro fatale andare. Sotto questo aspetto, la politica religiosa di Elisabetta, altrettanto tollerante per la difformità delle convinzioni individuali, quanto esigente per la conformità al culto della Chiesa di Stato, non avea ottenuto che un successo transitorio. Quella Chiesa, colla sua costituzione autoritaria episcopale, appariva a molti una riforma incompleta, anzi in contraddizione con quella ricerca della verità delle credenze religiose all'infuori di una Chiesa, che solamente poteva costituire la ragione immanente, il contenuto essenziale della Riforma. I dissensi di coloro, che tendevano ad un protestantesimo più deciso, ad un allontanamento maggiore, e senza possibilità di ritorno, dalla Chiesa cattolica, cominciati nel campo della organizzazione esterna e delle cerimonie del culto, si allargarono rapidamente nel campo teologico. E se l'abolizione dell'episcopato per organizzare una Chiesa nazionale sopra una base puramente presbiteriana, quale era quella calvinista, rimase il programma di una minoranza, trovavano però assai larga diffusione fra le classi industriali e commerciali delle città, nelle file dei minori proprietarî e di una parte della *gentry* le aspirazioni puritane ad una diminuzione del potere dei vescovi, ad una modificazione del culto in un senso più protestante, ad una maggiore libertà del pensiero e del sentimento individuale in materia religiosa. Ora, la persecuzione intrapresa fin dalle loro prime manifestazioni e tenacemente continuata dallo Stato contro i Puritani fece loro sentire il bisogno di ampî diritti politici che assicurassero la libertà delle credenze e delle pratiche religiose. D'altra parte, essi erano naturalmente inclinati a portare nell'ordinamento dello Stato l'ideale di organizzazione democratica vagheggiata per la Chiesa,

ed estendendo il libero esame dal campo religioso a quello politico si trovavano condotti a discutere l'origine ed i limiti dei diritti della Corona.

Era tanto inevitabile che si esplicasse l'influenza del profondo mutamento avvenuto nelle condizioni generali della nazione, che già sotto Elisabetta si erano manifestati indubbi sintomi di uno spirito nuovo di opposizione e di libertà. Il Parlamento era andato acquistando una influenza che non aveva affatto al principio del regno; e la grande Regina, per evitare aspri contrasti, avea dovuto usare una arrendevolezza non meno abile che sostanziale e temperare tutte le usurpazioni costituzionali della Corona. Opposta condotta tennero gli Stuarts, che, non riguardosi come i Tudors del sentimento nazionale ma a questo rimasti quasi estranei, senza che alcuna grande necessità politica od alcun obbiettivo di grandezza dello Stato potesse giustificarli, pretesero stabilire l'assolutismo monarchico, affrancandosi dal controllo parlamentare, esagerando l'esercizio dei poteri arbitrari del *Privy Council*, volendo che le regie *Proclamations* avessero forza di legge, esigendo illegalmente diritti doganali, sussidi, *benevolences* ed estorcendo prestiti che non sarebbero stati restituiti. Il clero della Chiesa episcopale, che era assolutamente dipendente dalla Corona e che nell'aumento del suo potere dovea riporre la speranza di conservare ed aumentare il proprio e di trovar difesa contro il Puritanesimo, si prefisse, colle teoriche del diritto divino e dell'obbedienza passiva, di estendere l'assolutismo regio dal campo religioso a quello politico. Da questa alleanza e solidarietà di intenti fra Trono e Chiesa derivò una fiera persecuzione, che era diretta a far cessare ogni dissidenza nella religione riformata, a stabilirvi una stretta uniformità di culto e di dottrina, e che ne minacciava il carattere protestante riavvicinandola al Cattolicismo.

La politica assolutista degli Stuarts.

Il conflitto fra la Corona ed il Parlamento conduce alla Rivoluzione.

Il governo degli Stuarts, improntato a pertinaci disegni tirannici in un'epoca in cui erano all'incontro tanto vivaci gli impulsi ad allargare le libertà politiche e religiose, rese inevitabile che il conflitto scoppiasse. Il Parlamento che, nel 1628, avea strappato a Carlo I l'assenso ad una *Petition of Right*, la quale riconfermava ed estendeva le franchigie della *Magna Charta*, era stato sciolto: per undici anni le Camere non vennero più convocate, ed il governo non fu che una sistematica violazione delle leggi fondamentali dello Stato. La ribellione della Scozia, di cui si minacciava l'organizzazione ecclesiastica presbiteriana col volerle imporre una liturgia simile a quella della Chiesa d'Inghilterra, constrinse il Re a riconvocare le Camere (1640). Sciolto un primo Parlamento, fu necessario convocarne subito un secondo, e questo fu quel *Long Parliament*, il quale — dopo aver ottenuto (1641) che per legge fossero abolite l'*High Commission*, la *Star Chamber* ed altre minori giurisdizioni eccezionali e che fosse limitata la prerogativa regia relativamente alla convocazione, alla proroga ed allo scioglimento dei Parlamenti — si trovò spinto alla Rivoluzione (1642) non meno dalla malafede violenta ed inabile del Re, che da una propria tendenza ad aggiungere alla rivendicazione delle antiche franchigie costituzionali la pretesa di poteri nuovi, in base a principî ancora confusi, ma che conducevano ad una piena sottomissione della Corona al Parlamento. E per l'appunto nei dibattiti, a cui siffatta nuova tendenza dava luogo, ebbero la prima origine i due grandi partiti che, allora sotto i nomi di Cavalieri e di Teste rotonde, cominciarono a costituire col loro contrasto la vigoria della vita politica inglese. Sfortunatamente quei due partiti dovettero dalle lotte parlamentari passar subito a combattere le battaglie della Rivoluzione, menata innanzi

con grande vigore dalle sètte che, sorte all'ombra delle rivendicazioni puritane, erano giunte ad un audace ed ardente radicalismo negli ideali della organizzazione sia religiosa che politica. La minoranza fanatica ebbe ben presto nelle sue mani la direzione del partito parlamentare e si valse della sua vittoria per abolire la Monarchia (1649).

Precarietà della Repubblica

La Repubblica non potè essere se non una gloriosa, ma tirannica dittatura militare: essa offendeva non meno gli interessi delle classi alte e medie che le tradizioni ed i costumi della grande maggioranza della nazione, e ad onta del genio di Cromwell non riuscì a fondar nulla di duraturo. A ciò contribuì il fatto che la Repubblica non avesse una solida base nel governo locale, la cui secolare costituzione era in aperta antitesi coi principi e cogli intenti repubblicani, i cui organi erano reclutati in quelle classi proprietarie, le quali si ritenevano offese o minacciate dal nuovo ordine di cose. E poichè mancava la cordiale cooperazione dei funzionari del governo locale, l'ordinamento militare stabilito dalla Repubblica poteva temporaneamente assicurare nei centri della vita comunale la tranquillità e l'adempimento dei servizi di polizia, ma era ben lungi dall'assicurare alla Repubblica un'armonica corrispondenza, un legame organico tra il Governo centrale ed il paese. Come era fatale, venne la Ristorazione (1660) quale ritorno ad un governo legale e regolare, quale ripresa delle tradizioni interrotte, quale reintegrazione di costumi e di istituzioni che erano una parte essenziale della vita nazionale.

§ 16.

La Restaurazione monarchica.

La Monarchia era stata restaurata senza imposizione di patti o condizioni, e gli animi erano naturalmente

inclinati a reazione sia politica che religiosa. Ma questa fu più violenta di quella: coll'approvazione di rigorosi Statuti penali si rinnovò la lotta contro i Dissidenti e tanto si pretese la conformità al culto della Chiesa ufficiale, che un *Corporation Act* del 1661 (13 Cha. II St. 2 c. 1) vietò persino che potesse coprire un ufficio municipale od esser membro di una corporazione municipale chiunque non ricevesse la comunione coi suoi riti. La reazione politica fu invece scarsa e più che altro si limitò ad abrogare quegli atti del Lungo Parlamento, che ledevano ordinamenti fondamentali della costituzione del Regno. Ma ad es. la soppressione, decretata durante la Rivoluzione, dei diritti feudali fu riconfermata nel 1660 (12 Cha. II c. 24), compensando la Corona, che ne possedeva la massima parte, colla concessione di imposizioni di carattere generale (sui consumi), e nei riguardi dei signori privati decretandone la commutazione in censi o rendite fondiarie. Per tal modo la proprietà già posseduta a titolo di *knight-service* diventò *free and common socage*, e la *gentry* non solo ebbe il vantaggio assai notevole, che i beni da essa posseduti fossero sollevati dalle contribuzioni alla Corona, che li gravavano in un gran numero di casi e ricorrenze, ma si liberò dall'ingerenza spesso oppressiva della Corona nei suoi rapporti famigliari (come avveniva rispetto alla tutela, al matrimonio di minorenni, ecc.).

Si riaccende il contrasto fra Corona e Parlamento.

Però la Monarchia restaurata non poteva più riuscire a sottrarsi ad un controllo e ad una ingerenza del Parlamento che la Camera dei Comuni, divenuta ormai preponderante, tendeva continuamente ad aumentare e ad estendere ad ogni questione di politica interna ed estera. E contro alle teoriche del diritto divino si era levata la nuova filosofia politica, che le rigettava nel modo più assoluto facendo derivare dal popolo l'origine

di ogni potere. Si riaccendeva pertanto la lotta tra la Monarchia ed il Parlamento: il dissidio dei loro due opposti sistemi politici era ancora lungi dall'essere composto. La prerogativa assoluta del Re formava l'intimo obbiettivo di Carlo II: in mezzo allo scetticismo ed alla dissipazione, pur evitando ogni strappo violento, anzi non di rado per necessità politica o per effetto di intrighi lasciando che il Parlamento affermasse delle nuove pretese (come esso fece introducendo, colle *appropriation clauses*, il suo controllo sull'impiego dei sussidi votati e quindi sul bilancio dello Stato), — quel Sovrano si attenne ad una politica di reazione. Nel condurla innanzi senza grandezza, come senza onore e senza onestà, egli fece il più deplorevole uso dei suoi poteri, si valse dei mezzi più abbietti, portò la corruzione nei più alti uffici dello Stato, nella suprema magistratura, nel Parlamento. Ed in mezzo al violento ritorno ai godimenti dei sensi, che seguì alla caduta di una dominazione improntata dall'austerità del fanatismo religioso, tutta la vita pubblica inglese sarebbe allora divenuta irreparabilmente snervata e corrotta, se due grandi forze di resistenza non l'avessero salvata.

Da una parte, all'influenza di quella che fu detta l'orgia della Ristorazione resistè il Puritanesimo, rimasto largamente diffuso nella coscienza popolare. Mantenendo l'austera integrità della vita privata, la frugalità dell'economia domestica, la purezza dei costumi famigliari, il rigido sentimento del dovere, la scrupolosa pratica della giustizia, esso preservò la tempra del carattere nazionale. D'altra parte, come in passato, alla politica dissolvente, che imperversava al centro dello Stato, faceva argine l'organizzazione generale del governo locale, contro la quale venivano a spuntarsi i tentativi assolutisti; che a sceriffi, a giudici di pace revocati imponeva

Forza di resistenza del governo locale.

ed era in grado di sostituire nuovi elementi sani e vigorosi, presi dalle stesse classi sociali, devoti per tradizione e per interesse ai suoi istituti; che nella necessità della cooperazione dei giurati all'ordinaria amministrazione della giustizia opponeva una resistenza efficace alla corruzione ed alla violenza partigiana dei giudici regî; che educava la nazione alla vita pubblica e le infondeva chiara e pratica coscienza dello Stato; che, grazie alle forme ed alle garanzie giudiziarie, di cui erano rivestiti gli ordinamenti amministrativi, manteneva vigoroso il sentimento del diritto negli individui e nelle associazioni comunali; che, infine, nella Milizia — ristabilita all'incirca sulle antiche basi dopo lo scioglimento dell'esercito organizzato dalla Rivoluzione — forniva, anzichè uno strumento alla prerogativa regia, una difesa alle istituzioni parlamentari.

La Corona manomette le costituzioni municipali.

Però una parte meno sana dell'ordinamento del governo locale era costituita dai borghi, nei quali anche durante il regno dei due primi Stuarts era andata estendendosi l'usurpazione dei poteri municipali per opera dei *select bodies*. Era pertanto naturale che la Corona tentasse, con un processo di sistematica violenza, di aver ragione della resistenza che vi incontrava. Già prima della Rivoluzione era cessata la docilità della rappresentanza dei borghi nella Camera dei Comuni, giacchè lo spirito di libertà e di opposizione, che si era diffuso in tutto il ceto commerciale ed industriale, era penetrato largamente anche tra i cittadini privilegiati (*freemen*) che aveano in mano il governo municipale. Avvenuta la Ristorazione, era ovvio che si provvedesse a togliere di mezzo i mutamenti introdotti spesso violentemente, durante la Rivoluzione, nel reggimento di un gran numero di borghi, ed a por fine alle questioni sorte sulla validità delle elezioni o delle rimozioni di funzio-

nari municipali fatte contrariamente alle vecchie Carte. A tale scopo il succitato *Corporation Act* del 1661 diede potere ad appositi Commissari di reintegrare lo stato anteriore delle cose e di riempire le vacanze. Questa legge da principio non diede luogo a gravi inconvenienti; ma quando divenne evidente, che la Corona trovava ormai nella grande maggioranza dei rappresentanti dei borghi il più fiero elemento di opposizione, i regî Commissarî andarono rimovendo un gran numero di funzionarî o membri delle corporazioni municipali e sostituendoli con persone devote alla Corona, bene spesso non residenti nel borgo, fra cui titolari dei grandi uffici dello Stato ed impiegati regî. Nè questo sembrò sufficiente. Verso la fine del suo regno, Carlo II ricorse all'estremo espediente di attaccare direttamente l'esistenza delle corporazioni municipali, ed ottenne che i giudici regî con indegna compiacenza dichiarassero decadute le Carte di parecchi borghi sotto pretesto di vizî di forma o di abuso fatto delle concesse franchigie. Valendosi del successo di tali giudizî, ufficiali regî furono allora inviati in tutto il paese per esigere, con la intimidazione, la rinunzia degli altri borghi alle loro Carte, con lo scopo che venissero sostituite da nuove Carte, le quali rendessero sicura l'influenza della Corona: e molte corporazioni prestarono l'estorta rinuncia. Frattanto era succeduto al trono Giacomo II, il quale perseverò con violenza ancora maggiore nel sistema inaugurato dal fratello. Giudizî di confisca e rinuncie lo misero in grado di mutare le Carte di un grandissimo numero di borghi e di assicurare la esclusione degli elementi sospetti, determinando nelle nuove Carte che la prima nomina dei membri dei *select bodies* spettasse alla Corona e che ad essa fosse riservato in ogni tempo il diritto di rimuoverli a suo piacere.

La politica tirannica di Giacomo II determina una nuova Rivoluzione.

Già Carlo II avea vagheggiato una conciliazione con la Chiesa cattolica, che avrebbe dato appoggio alle sue mire assolutiste; ed a questo scopo egli avea frattanto tentato di assicurare ai Cattolici, concedendola in ancora più larga misura ai Nonconformisti, la tolleranza del loro culto con la *Declaration of Indulgence*, che — abusando del legittimo potere di grazia spettante al Re — toglieva forza in via generale e preventivamente alle penalità comminate dalle leggi religiose e dispensava per tal modo dalla loro osservanza. A questa usurpazione, così minacciosa per la esistenza del Protestantesimo inglese, il Parlamento avea risposto forzando il Re ad abrogare la *Declaration* e votando nel 1672 un *Test Act* (25 Cha. II c. 2). A chi avesse da coprire qualsiasi ufficio pubblico questa legge imponeva condizioni, a cui, per verità, solo pochi tra i più moderati Nonconformisti potevano assoggettarsi, ma che erano assolutamente inaccettabili per i Cattolici, contro i quali l'Atto era principalmente diretto. Con Giacomo II il disegno di una restaurazione cattolica divenne oggetto altrettanto palese della politica della Corona, quanto quello di stabilire l'assolutismo monarchico. Tutti i vecchi abusi, tutte le passate usurpazioni della prerogativa regia furono all'uopo tentate con una violenza così ostinata e cieca, con una così eccessiva oppressione, con tale scapito della rispettabilità della Monarchia, che lo stesso partito conservatore, ormai detto dei *Tories*, ritenne al pari dei *Whigs* giustificata la resistenza. E ciò tanto più in quanto Giacomo II con la politica di dipendenza dalla Francia, nella quale cercava aiuto per la realizzazione dei suoi disegni, si era alienato ed avea allarmato il sentimento nazionale. Dall'unione di tutti gli elementi dello Stato derivò la Rivoluzione gloriosamente pacifica del 1688, la quale riuscì a porre la costituzione politica del paese

al sicuro di ogni attentato e (come ben fu detto) a risolvere il pericoloso problema di riformare la Monarchia senza distruggerla.

§ 17.

L'organizzazione del governo locale rimane, in complesso, inalterata.

Da più che mezzo secolo di lotte e di rivoluzioni, l'ordinamento del governo locale, fatta eccezione pei mutamenti introdotti nelle Carte dei borghi, usciva, nel suo complesso, intatto. Anzi, era stata tanta la sua vigoria, tale la sua corrispondenza alle condizioni sociali ed economiche della nazione, che la compagine del governo locale avea, come si è detto, esercitata una decisiva influenza nella preservazione del carattere nazionale e delle libertà politiche.

Niun sostanziale mutamento era in quel tempo avvenuto nei rapporti fra le varie classi sociali. Il ravvicinamento fra l'aristocrazia e la *gentry*, della quale la ricchezza e l'influenza crescevano relativamente in ben maggiore misura, era stato favorito sotto gli Stuarts da numerose elevazioni di membri della *gentry* alla dignità di Pari e dalle concessioni, molto più numerose, del titolo di baronetto, distinzione nobiliare senz'alcun riferimento a doveri o funzioni pubbliche. Nelle campagne la condizione dei minori proprietari era fiorente: durante la Ristorazione si calcolava che fossero non meno di 160 mila, — colle loro famiglie all'incirca un settimo della popolazione del Regno. Nelle città, sebbene la loro importanza fosse ancora scarsa e di gran lunga inferiore a quella che esse andarono raggiungendo in progresso di tempo, pure era stato relativamente così notevole l'aumento della ricchezza, che le classi alte e medie vi godevano una grande prosperità economica.

Sviluppo della competenza dei giudici di pace.

La competenza dei giudici di pace si era estesa grazie allo sviluppo della legislazione sulla caccia, alle nuove leggi in materia religiosa, ad un naturale allargamento della *summary jurisdiction* per i minori reati, all'estensione della polizia sugli spacci di bevande. In questo argomento leggi del 1603 (1 Ja. I c. 9), del 1606 (4. Ja. I c. 5), del 1609 (7 Ja. I c. 10) cominciarono a prefiggersi scopi di temperanza, preoccupandosi di prevenire e di reprimere l'ubbriachezza negli *inns* (alberghi), nelle *victualling houses* (trattorie), nelle *alehouses*, nelle *taverns* e strettamente assoggettando tutti questi pubblici esercizî alla concessione di licenza ed alla sorveglianza da parte dei giudici di pace. E fu durante la Ristorazione, che andò diventando più frequente l'uso di concedere l'appello alle *quarter sessions* dalle ordinanze o dalle sentenze dei singoli giudici di pace o delle *petty sessions* e di limitare invece l'applicazione del *writ of certiorari*.

Si consolidava nelle mani dei giudici di pace l'amministrazione dei servizi spettanti alla contea, ed in proposito giova ricordare che una legge del 1609 (7 Ja. I c. 4) dichiarò obbligatoria la istituzione delle case di correzione. Era ovvio che le spese occorrenti per i varî servizî della contea si andassero riunendo e che, come per alcune lo prescrisse esplicitamente uno Statuto del 1662 (14 Cha. II c. 12), fossero messe a carico degli stessi *inhabitants* ed *occupiers* colpiti dalla *poor rate*.

La manutenzione delle strade.

Rispetto alle strade, il cui stato non cessava di essere assai deplorevole, già durante la Repubblica un Atto del 1654 avea stabilito che agli abitanti della parrocchia fosse imposta una *highway rate*, per supplire alla deficienza delle prestazioni in natura, ed avea cercato di provvedere anche per la pavimentazione e la nettezza delle vie delle città *(streets)*. Una legge del 1662 (14 Cha. II c. 6) conteneva analoghe disposizioni, dando facoltà ai

surveyors di tassare, col concorso di due notabili abitanti, tutti coloro che erano soggetti alla *poor rate*, allo scopo di provvedere a quei bisogni delle strade, a cui non si potesse provvedere in forza delle leggi anteriori, ossia colle prestazioni in natura. Successivamente uno Statuto del 1670 (22 Cha. II c. 12) stabilì invece che, quando tale deficienza fosse riscontrata, rispetto alle strade di una parrocchia, dai giudici di pace nelle *quarter sessions*, questi potessero ordinare che i contribuenti della *poor rate* fossero tassati in una misura non eccedente 6 *deniers* per ogni L. s. di rendita annuale. Quanto alle vie ed alle fognature, allora primitive, delle città, a cui con assai scarso effetto provvedevano consuetudini e regolamenti locali, cominciava ormai l'uso di disciplinare i servizî relativi con leggi speciali, le quali ne determinavano le norme con grande varietà da luogo a luogo.

Aumento del pauperismo.

La pubblica beneficenza continuava ad essere regolata dalla grande legge di Elisabetta: però il criterio sostanziale da quella legge stabilito, che cioè il soccorso dovesse essere prestato soltanto agli impotenti, aveva già una applicazione meno rigida, e cominciava l'uso di sussidiare anche gli individui validi. Il che era fino ad un certo punto reso inevitabile dalla condizione misera e precaria, in cui andava cadendo la massa dei lavoratori rurali. Lo Statuto del 1562 (5 Eliz. c. 4), che — come fu accennato — avea attribuito alle *quarter sessions* la determinazione dei loro salari e che per tale riguardo era stato esteso da una legge del 1603 (1 Ja. I c. 6), avea però inteso, che quella determinazione fosse fatta in rapporto alla oscillazione dei prezzi delle cose necessarie alla vita. Ma i giudici di pace, appartenendo alla classe, che impiegava e retribuiva i lavoratori rurali, e quindi decidendo in causa propria, erano inclinati a tenere il tasso dei salari piuttosto al disotto che al di-

sopra dei bisogni della sussistenza: ciò che riduceva quei lavoratori in uno stato di penuria e li costringeva spesso a cercare ed a pretendere un supplemento di mercede nei soccorsi dell'amministrazione dei poveri. La Rivoluzione portò, come era naturale anche per ragione del largo reclutamento militare, un aumento nei salarî superiore all'aumento che in quel tempo si verificava nel prezzo dei generi alimentari; ed all'aumento dei salarî contribuirono poi anche i vuoti fatti durante la Ristorazione dalle desolazioni della peste. Ma ciò non ostante verso la fine del diciassettesimo secolo i salarî delle plebi rurali erano ancora così bassi da rendere permanente una grande estensione del pauperismo.

Disposizioni relative al domicilio di soccorso ecc.

Il numero dei poveri soccorsi era pertanto assai rilevante e fortissima era la spesa sostenuta colla *poor rate:* questa ammontava durante la Ristorazione a quasi 700 mila sterline, somma ingente per quel tempo, in cui le entrate della Corona provenienti sia da redditi demaniali che da imposte, tasse di consumo e diritti doganali non raggiungevano ordinariamente due milioni. La gravità dell'onere dovea naturalmente spingere ogni singola parrocchia, specialmente nelle città, a cercar di limitare il numero dei poveri, impedendo che poveri di altre parrocchie andassero ad abitare nel suo territorio ed a ricadere a suo carico dopo una residenza, secondo il caso, triennale od annuale. Le rappresentanze fatte principalmente dai deputati di Londra condussero nel 1662 all'approvazione di una legge (14 Cha. II c. 12), che dava facoltà a due giudici di pace di ordinare, sopra domanda degli *overseers*, che ogni individuo, il quale da meno di quaranta giorni si fosse recato a dimorare in una parrocchia e non vi occupasse una proprietà avente l'annua rendita di dieci L. s. o non desse garanzia che non sarebbe caduto a suo carico, fosse

allontanato e rinviato nella parrocchia dove era prima domiciliato (*settled*): quando i quaranta giorni fossero trascorsi, l'individuo acquistava il *settlement* nella nuova parrocchia. Le conseguenze di questa legge furono assai gravi. Essa da una parte, con sostanziale offesa della libertà personale, confinava i poveri nella parrocchia a cui originariamente appartenevano, rendeva loro ben più difficile di trovare una occupazione ed aumentava per tal modo il pauperismo; e d'altra parte riduceva in modo eccessivo il tempo occorrente per l'acquisto del domicilio di soccorso. Ciò che diede occasione a litigi interminabili fra le parrocchie, e provocò una serie di disposizioni legislative, le quali, volendo disciplinare un domicilio di soccorso stabilito sopra una base così scarsa ed incerta, non fecero se non aumentare gli inconvenienti, la confusione, le vessazioni, le contese, che derivavano dall'essere state in tale argomento abbandonate le norme semplici e razionali della legislazione dei Tudors. Già nel 1685 si dovette provvedere a reprimere l'uso d'ogni astuzia da parte dei poveri perchè i quaranta giorni trascorressero senza che fossero espulsi dalla parrocchia, dove aveano preferito di recarsi a dimorare: lo Statuto 1 Ja. II c. 17 prescrisse infatti che " siccome i poveri, al loro primo stabilirsi in una parrocchia, ordinariamente si celano „ i quaranta giorni decorressero solamente dal giorno, in cui essi avessero partecipata la loro residenza agli *oversees*.

Un'altra disposizione dello Statuto succitato del 1662 tornò dannosa. Come si è da principio avvertito, specialmente nelle contee del nord, dove la popolazione era originariamente tanto più scarsa, due od anche più *townships* avevano non di rado costituito una sola parrocchia: ora, quello Statuto permise che ciascuna di tali *townships* o villaggi avesse una separata ammini-

strazione dei poveri con propri *overseers*. Per effetto della suddivisione così autorizzata, si andarono costituendo alcune migliaia di nuove amministrazioni parrocchiali per i poveri, le quali aveano una sfera di azione troppo ristretta per poter adempiere convenientemente il loro còmpito. D'altra parte, sciogliendo la connessione tra la parrocchia ecclesiastica e la parrocchia nei riguardi dell'amministrazione dei poveri, si contribuì notevolmente a quell'intreccio ed a quella moltiplicità di circoscrizioni, che divenne uno degli inconvenienti maggiori del governo locale inglese.

Le *select vestries.*

Fu poi nell'epoca degli Stuarts che si diffuse l'uso che le funzioni spettanti alla *vestry* fossero adempiute da un numero limitato di parrocchiani, da un gruppo formato dagli abitanti notabili o da quelli che erano stati *churchwardens*, *overseers*, *constables*. Con un processo affine a quello, con cui nei borghi le funzioni municipali si erano andate concentrando in corpi o classi ristrette e non senza che quell'ordinamento oligarchico delle corporazioni municipali vi influisse e vi spingesse per forza di analogia, si andarono costituendo in molte parrocchie, e si consolidarono poi per effetto della consuetudine, dei comitati amministrativi, i quali assunsero la rappresentanza e l'ufficio dell'assemblea parrocchiale, ed ebbero nome di *select vestries.*

LIBRO TERZO

Dalla Rivoluzione del 1688 alla riforma parlamentare del 1832.

Capitolo I.

Condizioni generali.

§ 18.

Il potere della Corona definitivamente limitato dalla Rivoluzione del 1688.

Se, grazie alla finzione che il trono fosse vacante per una abdicazione di fatto di Giacomo II, la Rivoluzione potè formalmente limitarsi a dichiarare Re e Regina d'Inghilterra il Principe e la Principessa d'Orange, in sostanza essa spogliò irreparabilmente la Monarchia di ogni titolo divino, di ogni autorità più alta che quella derivante dalle leggi costituzionali, e decise in modo definitivo la questione di prevalenza nello Stato fra la Corona ed il Parlamento, anzi fra essa e la Camera dei Comuni. Dissipando ogni ambiguità fin dove la si era ravvisata, una *Declaration of Rights* venne a consacrare le libertà e le franchigie quali erano state gradualmente stabilite dalle leggi fondamentali del Regno. La loro forza e l'ulteriore loro sviluppo non dipendevano però dal testo formale della *Declaration,* ma dalla vittoria conseguita

dalla Rivoluzione in una lotta secolare che non poteva più essere rinnovata. Nè era ormai arduo compito la graduale integrazione delle libertà costituzionali. A questo intento la Camera dei Comuni, conscia del danno derivato dalla sua liberalità nel consentire che, oltre all'entrata ritenuta ereditaria, i Sovrani antecedenti avessero avuto il godimento di altre entrate ordinarie, per tutta la durata del Regno, non concesse vita durante a Guglielmo e Maria se non la parte corrispondente, in sostanza, alla Lista civile e concesse il resto delle entrate ordinarie solamente per un tempo limitato; rimaneva, come prima, riservata di volta in volta, di anno in anno la votazione di sussidî per le straordinarie necessità dello Stato mediante apposite tasse ed imposte. — L'*Act of Settlement,* approvato nel 1701 (12 & 13 Will. III c. 2), che dopo Anna, la seconda figlia di Giacomo II, chiamava al trono la linea protestante di Annover, assicurò anche l'indipendenza dei giudici delle Corti superiori di giustizia determinando che avessero da conservare l'ufficio, — anzichè come prima *during pleasure (durante beneplacito), — during good behaviour (quamdiu se bene gesserint)*, e che nel caso di cattiva condotta potessero essere rimossi dall'ufficio soltanto in seguito a domanda fattane dalle due Camere del Parlamento. E sebbene quello stesso Atto, prescrivendo che tutti gli affari di governo dovessero essere trattati e decisi dal Consiglio Privato e che le sue deliberazioni fossero firmate da ciascuno dei consiglieri che le aveano approvate, avesse principalmente in mira di ripristinare la cooperazione al governo di tutto intero quel consesso, anzichè soltanto di alcuni consiglieri, e sebbene poi l'obbligo della firma di tutti quei membri fosse abrogato ancora prima del tempo in cui l'Atto doveva entrare in vigore, — pure rimase assodata la norma che ogni

atto di governo portasse la firma di un consigliere della Corona: con che acquistava pratica efficacia il principio costituzionale della personale irresponsabilità del Re e della responsabilità dei suoi ministri.

Nonpertanto, le condizioni della vita pubblica erano e rimasero per lungo tempo assai difficili. Il partito dei *Tories*, a cui appartenevano la maggior parte del clero e della *gentry* nelle campagne, era pur sempre devoto al principio legittimista, alla subordinazione del potere del Parlamento, al diritto divino della Monarchia ereditaria. E sebbene soltanto una scarsa fazione, più appassionata, vagheggiasse una ristorazione Stuarda ed i più vi fossero avversi, conscii del gravissimo pericolo che essa, sorretta dall'aiuto francese, avrebbe rappresentato per la costituzione politica e pel Protestantesimo, tuttavia i *Tories* erano inclinati a considerare il regno di Guglielmo una reggenza, e poi si mantennero lungamente così ostili alla Casa di Annover da sacrificare a tale avversione la loro diretta partecipazione al Governo e da lasciarvi per circa mezzo secolo il predominio ai *Whigs*. In particolare, la Chiesa fu, subito dopo la Rivoluzione, profondamente agitata per l'obbligo imposto a chiunque avesse un ufficio ecclesiastico di prestare il giuramento di fedeltà a Guglielmo e Maria: si produsse uno scisma fra *jurors* e *non jurors*, e sebbene la grandissima maggioranza finisse col giurare, i più giurarono solamente per conservare la loro posizione, coprendo colla dottrina dell'obbedienza passiva il loro malanimo per la mancanza di titolo ereditario nei nuovi Sovrani. Difficoltà politiche.

La questione religiosa era lungi dall'essere stata composta dalla Rivoluzione. Delle concessioni doveano necessariamente farsi ai Nonconformisti, i quali erano entrati volonterosamente nella coalizione protestante contro la politica di reazione cattolica e con magnanimo La questione religiosa.

disinteresse aveano aspramente combattuto quell'abusivo *dispensing power* della Corona, che giovava a loro non meno che ai Cattolici. Non furono però revocati gli Statuti che, comminando severe pene, esigevano la conformità al culto della *Established Church* e vietavano le *conventicles*: il *Toleration Act* del 1689 si limitò a dichiarare che, quasi in via di eccezione, quegli Statuti non avessero da applicarsi a chi prestasse i giuramenti di fedeltà e di supremazia (sostituiti pei Quaccheri da una promessa di fedeltà e da una generica dichiarazione di fede protestante) e sottoscrivesse una dichiarazione contro la Transustanziazione. Per tal modo non evidentemente i Cattolici, pei quali anzi furono dieci anni dopo rieditate gravissime penalità ed in progresso di tempo altre disposizioni vennero a rendere più effettiva la incapacità civile e più malsicura la dimora nel Regno, ma i Nonconformisti ottennero in pratica libertà di culto. Però, siccome restavano in vigore i *Corporation and Test Acts,* che li escludevano dalle corporazioni municipali ed in genere dai pubblici uffici, e d'altra parte fallirono completamente i tentativi di Guglielmo III per conciliare la Chiesa coi Dissidenti moderati, la parziale tolleranza ammessa dall'Atto del 1689 rappresentò il minimo delle concessioni, che i Nonconformisti potevano pretendere, ed il dissidio fra essi e la Chiesa episcopale rimase aperto ed assai aspro anche nei riguardi della vita pubblica. Quel dissidio poi si ripercuoteva nel seno della Chiesa. Una parte del clero, la minore di numero, ma la più intelligente ed influente, era favorevole alla tolleranza, al sacrificio d'ogni questione di cerimoniale, alla conciliazione coi Dissidenti: vi appartenevano, per ben diversi motivi, alcuni che aveano tendenze affini al Puritanesimo ed altri (tra i quali la maggior parte dei vescovi), che professavano

i principi di una teologia latitudinaria, inclinata a lasciar prevalere sul dogma e sulla tradizione la ragione, la libertà dell'interpretazione, l'aspirazione alla più larga unità delle dottrine cristiane. Di fronte a questo che costituì il cosidetto partito della Chiesa Bassa *(Low Church)* stavano, come *High Church party*, coloro che invece volevano il più rigido conformismo; e la divisione degli animi ed i rancori, che ne derivavano, snervavano la stessa influenza religiosa della Chiesa, a cui nocque anche un crescente rilassamento del clero nell'adempimento dei suoi doveri ecclesiastici.

Durante il regno di Anna, in un periodo di prevalenza dei *Tories*, furono approvate due leggi, di cui una rese più severe le disposizioni del *Test Act*, che in pratica non sembravano sufficienti ad escludere dai pubblici uffici i più moderati tra i Dissidenti e l'altra volle sopprimere tutte le loro scuole ed istituti di educazione. Ma, coll'avvento al trono della Casa di Annover, quelle leggi furono poco appresso abrogate (1718); ed in mezzo alla diffusione sempre maggiore delle tendenze latitudinarie ed allo scetticismo religioso, che si andava infiltrando nella società inglese, fu votato nel 1727 il primo di quegli *Indemnity Acts* che — esentandoli dalle pene per l'inosservanza dei *Corporation and Test Acts* — permettevano ai Dissidenti di coprire i pubblici uffici. Gli *Indemnity Acts* furono annualmente approvati fino a che nel 1828 (9 Geo. IV c. 17), le antiche leggi di esclusione furono formalmente abrogate per richiedere dai membri di una corporazione municipale o da chi coprisse un pubblico ufficio la semplice dichiarazione di esser di fede cristiana e di non voler esercitare il potere o l'influenza da quell'ufficio derivante a danno della *Established Church*. — Quanto ai Cattolici, una legge del 1813 li liberò dalle penalità ed incapacità stabilite dal *Test Act*, se occupassero

gli uffici civili e militari, a cui erano stati ammessi in Irlanda nel 1792; una legge del 1817, modificando la formula del giuramento per gli ufficiali di terra e di mare, aperse loro la carriera dei gradi militari, ed infine il *Catholic Relief Act* del 1829 (10 Geo. IV c. 7) sostituì un giuramento non offensivo delle loro credenze a quelli, che erano prima richiesti, di fedeltà, di supremazia, di abiura e rese loro possibile di sedere in Parlamento ed in genere di coprire i pubblici uffici.

Dal governo di Gabinetto al sistema ministeriale.

La costituzione del Governo non corrispondeva all'influenza preponderante ormai acquistata dalla Camera dei Comuni nel reggimento dello Stato, e l'armonia necessaria non potè essere conseguita se non dopo una lunga e laboriosa evoluzione. Già antecedentemente alla prima Rivoluzione si era introdotto l'uso di riservare la trattazione e la decisione degli affari più importanti e che esigevano maggior segretezza ad alcuni soltanto dei membri del *Privy Council*, i quali costituivano un Consiglio intimo chiamato Gabinetto. Dopo la Ristorazione, essendo stata fatta una formale divisione del Consiglio Privato in comitati, quello per gli affari esteri detto il *Cabinet Council*, assorbiva quasi tutti gli affari ed era l'organo vero del Governo. Fallito un tentativo (1679) di riformare il Consiglio Privato per restaurare la sua funzione collettiva, il sistema del Governo di Gabinetto, composto di un piccolo numero di grandi Ufficiali e Segretari di Stato, non fu interrotto neppure dalla Rivoluzione. Ma anche Guglielmo III perseverava nell'uso di scegliere a formarne parte uomini di opposto partito, fra i quali mancava generalmente ogni armonia personale e politica e che senza concordia di intendimenti, senza concerto nell' azione continuavano, per lo più, anche nel Parlamento a controperare gli uni agli altri. D'altra parte la Camera dei Comuni, che ormai pretendeva

di avere una decisiva influenza in ogni questione di politica interna ed estera, siccome il Governo non era per sistema affidato ad uomini, i quali godessero la fiducia della sua maggioranza, era tratta a voler esercitare un controllo, una ingerenza diretta negli affari, assumendo per tal modo una funzione organicamente inadatta per un corpo così numeroso e variamente composto. La Camera era pertanto indisciplinata, incerta, capricciosa: discussioni senza fine, continue dilazioni, faziosi armeggii, incostanza di propositi caratterizzavano la sua azione. — La trasformazione del primitivo *Cabinet Council* nel Ministero, quale corpo composto di uomini in pieno accordo politico fra loro, solidariamente responsabili e designati alla nomina della Corona dall'armonia delle loro opinioni con quelle della maggioranza della Camera, arrecò una soluzione del problema, la quale dalla fine dello scorso secolo assicura il regolare funzionamento degli ordini costituzionali inglesi. Ma il processo di evoluzione fu assai lento e graduale. Adottato già nel 1695, il principio di chiamare nel Gabinetto uomini dello stesso partito fu ben presto e replicatamente abbandonato prima di essere accolto in via definitiva: gli stessi Ministeri cosidetti di partito non andavano esenti da gravi divergenze politiche fra i loro membri: non essendovi la supremazia di un capo, mancavano di concerto nell'azione dei vari dicasteri; non seguivano le fluttuazioni dell'alternata prevalenza dei partiti politici; e specialmente sotto Giorgio III, l'infelice politica personale, che per molti anni quel Sovrano volle fare con una apparente, diretta, ordinaria sua ingerenza fu causa di grave perturbamento nella vita pubblica.

Anomalia e vizi della costituzione della Camera dei Comuni.

Ma, oltre a quelli suaccennati, altri e maggiori vizi furono per lungo corso di tempo deplorati sia nella costituzione che nella condotta della Camera dei Comuni.

Per effetto della politica seguita dai Tudors e dagli Stuarts nel concedere la franchigia parlamentare ad un numero sempre maggiore di borghi allo scopo di assicurarsi nella Camera un partito docilmente devoto, la loro rappresentanza era, in modo assurdo, sproporzionata a quella delle contee. E sebbene parecchi borghi non fossero ancora tanto decaduti da aver perduta, come avvenne poi, qualsiasi importanza, e d'altra parte parecchie delle grandi città dell'epoca posteriore fossero dei modesti villaggi, pure già nel principio del diciottesimo secolo era assai stridente l'anomalia nella assegnazione dei seggi parlamentari fra gli stessi borghi. — In un gran numero di borghi, per effetto delle usurpazioni dei *select biodes* e del meccanismo stabilito dalle Carte, la nomina dei deputati era in mano della Corona o dei suoi ministri del tempo, in molti altri di una delle grandi famiglie dell'aristocrazia, che era proprietaria di tutto o di gran parte del territorio del borgo o che era legata al borgo da un rapporto tradizionale di patronato, spesso consacrato formalmente da una carica onorifica, effettivamente da un generoso concorso nelle spese del borgo. In altri borghi, non dipendenti in tal modo dalla Corona o da una famiglia dell'aristocrazia, siccome però la nomina dei deputati spettava ai membri di un corpo chiuso o ad un ristretto numero di *freemen*, si insinuò e si diffuse rapidamente fra costoro l'uso di vendere il voto: si ebbe per tal modo un mercato di seggi, a cui le fortune colossali, acquistate in progresso di tempo col commercio e nelle colonie, concorrevano volonterosamente per la bramosia di soddisfazioni onorifiche e di influenza politica. — Ma più generale e più grave che fuori era la corruzione dentro la Camera dei Comuni dove, estendendo il sistema introdotto durante la Ristorazione, il Governo, direttamente col danaro od indirettamente col

Corruzione parlamentare

conferimento di uffici retribuiti, di sinecure, di pensioni e più tardi con uno scandaloso collocamento dei prestiti pubblici si assicurava i suffragi. Per conquistare o conservare il potere, questi mezzi erano usati senza scrupolo dagli uomini di Stato, fra i quali per più generazioni la moralità fu quanto mai depressa e furono abituali la doppiezza, la perfidia e l'intrigo. E che la corruzione potesse essere eretta a sistema ed adoperata, specialmente durante il gran Ministero di Walpole (1721-42), come un processo normale di Governo, torna spiegabile a chi consideri come, per le cause già accennate, la Camera dei Comuni fosse indisciplinata ed i partiti fossero inclinati a dividersi ed a suddividersi in gruppi, sopra i cui volubili atteggiamenti soltanto l'interesse materiale riusciva a far presa. D'altra parte, il controllo dell'opinione pubblica che — anche grazie alla liberazione della stampa dalla censura preventiva per non esser più stato rinnovato dopo il 1693 quel *Licensing Act* che la autorizzava — si manifestava ormai efficacemente rispetto a grandi questioni, ad importanti interessi del paese, faceva all'incontro difetto relativamente alla condotta dei singoli membri della Camera dei Comuni. Per togliere di mezzo od almeno raffrenare la loro opposizione, la Corona anteriormente alla prima Rivoluzione soleva ricorrere a personali intimidazioni, a procedimenti penali odiosi ed abusivi, e la Camera, allo scopo di preservarne i suoi membri, si era tenacemente sforzata di assicurare la maggiore segretezza su quanto avveniva nel suo seno. Ma siffatta cura gelosa di impedire la pubblicità, continuando anche dopo la Rivoluzione del 1688, quando non erano più da temersi le intimidazioni della Corona, toglieva per un altro verso ogni salutare ritegno alla condotta dei deputati, che il Governo, non potendo influire sopra di essi colle minaccie, era indotto a rendersi favorevoli mediante la corruzione.

Principali rimedî.

A questi varî gravissimi mali era ardua impresa riparare, ed i rimedî non potevano esser pronti: di qualcuno di questi convien far cenno sino da ora. Fallita la proposta, del resto eccessiva, fatta poco dopo la Rivoluzione per escludere dalla Camera dei Comuni chiunque tenesse un ufficio dalla Corona, non fu se non dopo una lunga serie di parziali provvedimenti (sia di formale esclusione, sia di soppressione di ufficî), approvati man mano durante più d'un secolo, che si riuscì ad assicurare sotto quel riguardo l'indipendenza dei membri della Camera dei Comuni, conciliando tale obbiettivo colla necessità che vi sedessero gli uomini investiti di ufficî politici. — Verso la fine del diciassettesimo secolo miglior sorte, che il provvedimento proposto in quello stesso tempo contro la corruzione esercitata col conferimento di ufficî retribuiti, ebbe un *bill* che limitava a tre anni la durata legale del Parlamento, coll' intento che, grazie alla frequente rinnovazione del mandato politico, gli elettori avessero modo di impedire di essere rappresentati per lungo corso di anni da individui resi servili dalla corruzione. Però, dopo la ribellione Giacobita del 1715, sembrando opportuno aggiornare l' epoca di una elezione generale, la durata normale della Camera d'allora e di quelle successive fu portata a sette anni. — Per quanto poi riguardava le anomalie nella assegnazione dei seggi alle contee ed ai borghi, era ancora molto lontano il giorno d'una riforma. Ne aborrivano i *Tories* fedeli al loro indirizzo rigidamente conservatore ed ostili ad una misura riparatrice che Cromwell aveva tentata; non vi erano favorevoli i *Whigs*, ben sapendo che i seggi tolti ai borghi per darli alle contee sarebbero caduti in mano della *gentry*, appartenente in grande maggioranza al partito contrario; vi contrastava, senza distinzione di partito, l'interesse individuale della maggior parte dei

membri della Camera dei Comuni e delle grandi famiglie dell'aristocrazia.

L'incorporazione del Regno di Scozia a quello d'Inghilterra, sostituita nel 1707 alla loro unione personale che durava da circa un secolo, non portò, coll'aggiunta di quarantacinque membri, alcuna rilevante modificazione nella costituzione della Camera dei Comuni; e le sproporzioni e le anomalie, che vi si deploravano, andarono anzi, come si chiarirà in appresso, diventando più gravi e numerose fino alla riforma parlamentare del 1832.

Condizioni che attenuavano o circoscrivevano i vizi della vita politica.

Poichè i vizi della vita politica inglese nel diciottesimo secolo erano tanto rilevanti ed i rimedi incontrarono aspra resistenza e richiesero un processo assai lento e laborioso, chi tenesse presenti soltanto i mali e le difficoltà derivanti da una tale condizione di cose non potrebbe comprendere come in quel secolo il progresso generale dell'Inghilterra fosse addirittura gigantesco e nello stesso campo politico si andasse maturando il rigoglio di una vita pubblica che non ha riscontro nell'età moderna. Il lettore per integrare il suo giudizio troverà parecchi elementi nelle cose, di cui si farà cenno più innanzi: ma già a questo punto è opportuno esporre alcune considerazioni. In primo luogo conviene avvertire che, nella stessa Camera dei Comuni, la rappresentanza inviata dalle contee si manteneva abbastanza sana e pura e che l'azione della Camera dei Lords era in complesso altamente benefica e raffrenava le tendenze della Camera dei Comuni, quando fossero seriamente pericolose. Le grandi famiglie *whigs*, che aveano avuto tanta parte nella Rivoluzione del 1688 e che, disponendo di numerosi seggi di borghi, esercitavano una influenza politica assai rilevante, erano fortemente interessate a che il reggimento dello Stato seguisse una linea di moderazione e di tolleranza, non provocasse vivi reclami

dell'opinione pubblica od almeno non vi resistesse. In generale, consentivano in questo indirizzo quanti, in un periodo di successione contestata al trono, temevano una ristorazione Stuarda, e fra essi cominciarono ben presto ad esser parecchi coloro che, come creditori dello Stato (il cui debito per causa delle guerre esterne era ormai stato regolarmente creato ed andava rapidamente aumentando), aveano il più diretto interesse alla stabilità del Governo.

La corruzione non si diffondeva oltre la sfera parlamentare e ministeriale, e questa circoscrizione del male è spiegata non solo dalle speciali ragioni, a cui era dovuta la venalità della Camera dei Comuni, ma anche dalla costituzione del governo locale, che escludeva una diretta, sistematica ingerenza del Governo centrale, una ordinaria partecipazione di suoi impiegati e che (come si è già notato) grazie alla indipendenza personale dei funzionarî, alla continua rinnovazione delle forze, alla reverenza delle tradizioni, alla sincerità dell' opinione pubblica trovava vigore e controllo nella vita delle singole località.

§ 19.

Gli uffici pubblici importanti erano riservati ai grandi proprietarî fondiarî.

La limitazione del potere della Corona, definitivamente avvenuta colla Rivoluzione del 1688, in un tempo in cui era ancora lontano ogni movimento politico di tendenza democratica e le grandi fortune mobiliari incominciavano appena a formarsi, era andata tutta a beneficio della classe allora predominante nella società, cioè dei grandi proprietarî fondiarî. A questi, oltre che per causa della gravità delle spese inerenti alle elezioni e della gratuità, ormai divenuta consuetudinaria, del mandato

politico, erano riservati i seggi nella Camera dei Comuni per effetto della decisiva influenza, che esercitavano sui corpi elettorali come erano costituiti, e della qualifica del censo, che una legge del 1710 (9 Ann. c. 5) elevò a 600 L. s. di rendita in beni stabili pei rappresentanti delle contee ed a 300 per quelli dei borghi. D'altra parte, l'assoluta preponderanza della grande proprietà fondiaria era assicurata dalla costituzione del governo locale, che ad essa soltanto ne rendeva accessibili gli uffici più importanti.

Giudici di pace e lord lieutenants.

A non dire dell'ufficio di sceriffo che, spogliato man mano della massima parte delle attribuzioni di effettivo potere, imponeva a chi annualmente lo copriva grandi spese di rappresentanza e la prestazione di una notevole cauzione in beni stabili, era riservata ai membri dell'aristocrazia e della *gentry* la nomina a giudice di pace, magistratura di cui già si è detto quanto basta a far comprendere come fosse la molla efficiente di tutto il governo locale. Da parecchio tempo era definitivamente avvenuta la esclusione dei giureconsulti di professione dalle Commissioni di pace, e la diffusione della cultura avea reso possibile che — all'infuori di uno solo (per un riguardo di formalismo storico) — tutti i loro componenti fossero in via ordinaria qualificati come *quorum*. Il censo richiesto per i giudici di pace fu con leggi del 1732 (5 Geo. II c. 18) e del 1745 (18 Geo. II c. 20) elevato a cento L. s. di annua rendita netta in beni stabili, il cui possesso poteva però essere soltanto vitalizio o limitato ad un termine non inferiore a 21 anni: inoltre erano qualificati all'ufficio di giudice di pace coloro, che avessero un diritto di reversione su beni stabili dell'annua rendita netta di L. s. 300, i membri della Camera dei Lords, i loro figli primogeniti od eredi presunti ed i figli primogeniti od eredi presunti delle

persone eleggibili alla Camera dei Comuni come rappresentanti di una contea.

Come fu già accennato, avea posizione eminente tra i membri della Commissione di pace della contea, quale *custos rotulorum (keeper of the rolls)*, il *lord lieutenant* ormai scelto per regola generale tra i Pari e nominato *quamdiu se bene gesserit* ossia a vita (1 Will. & Mar. c. 21). Al *lord lieutenant* spettava nominare il *clerk of the peace*, il segretario o cancelliere della Commissione, e — ciò che avea ben maggiore importanza — a lui finì con lo spettare, in pratica, la proposta al *Lord Chancellor* delle persone da nominare giudici di pace.

Ordinamento della Milizia.

Come capo della Milizia, riordinata dopo la Ristorazione da varie leggi (fra il 1661 ed il 1663), il *lord lieutenant* proponeva alla Corona la nomina dei propri dipendenti immediati, i *deputy lieutenants*, presi ordinariamente fra i giudici di pace, e nominava direttamente gli altri ufficiali: per quelli e per questi era richiesto, a seconda del grado, un dato censo di rendita fondiaria. Per sopperire poi a determinate spese relative alla Milizia, il *lord lieutenant*, assieme ai *deputy lieutenants*, avea autorità di decretare la percezione, nella contea, di una speciale contribuzione sulle rendite fondiarie. Tale eminente posizione del *lord lieutenant* fu mantenuta dalla legge del 1757 (30 Geo. II c. 25), — che mirò a rinvigorire la Milizia dopo che la minaccia di una invasione francese per sostenere il Pretendente Stuardo avea fatto avvertire la debolezza del suo ordinamento, — e successivamente da una legge del 1786 (26 Geo. III c. 107) e da altre leggi, compresa quella di carattere organico del 1802 (42 Geo. III c. 90): leggi, le quali furono fatte durante la guerra francese allo scopo di mettere il paese in grado di difendersi contro la temuta invasione e le quali, accanto all'antica Milizia regolare, ne orga-

nizzarono anche una supplementare, reclutata come quella col sistema dell'estrazione a sorte. Alle forze della Milizia erano poi venuti ad aggiungersi (ed a partire dal 1794 furono oggetto di speciali ordinamenti legislativi) dei corpi di volontari (come la *Yeomanry Cavalry*), che aveano pure diritto al soldo in caso di mobilitazione (o quando fossero chiamati a prestare assistenza alle autorità civili pel mantenimento dell'ordine pubblico) ed i cui ufficiali doveano essere nominati dal *lord lieutenant*. E qui giova coglier l'occasione per avvertire, che dopo la guerra francese, se i *volunteers* si mantennero una forza abbastanza viva, all'incontro si lasciò per ragione di economia, che la Milizia ridiventasse una forza meramente nominale, che non era chiamata alle ordinarie esercitazioni ed il cui stesso formale reclutamento venne meno quando, in progresso di tempo, si sospesero persino le estrazioni a sorte.

I gradi di ufficiale nell'esercito permanente.

Quanto all'esercito permanente fatto risorgere da quella stessa legge, la quale avvenuta la Ristorazione avea ordinato lo scioglimento dell'armata di Cromwell, ma avea tollerato il mantenimento di forze presidiarie (sotto il nome di *guards and garrisons*), — aumentato da Carlo II e da Giacomo II lottando contro l'avversione del Parlamento, che ne riteneva illegale l'esistenza, — e poi dalle guerre esterne susseguite alla Rivoluzione del 1688 reso una istituzione necessaria, che il Parlamento provvide ad aver dipendente dalla sua volontà col sistema di concedere alla Corona per un tempo limitato (rinnovando periodicamente la votazione del *Mutiny Act*) l'autorizzazione di costituire l'esercito ed i poteri disciplinari e penali necessari alla sua esistenza, — il sistema della vendita dei brevetti assicurava che, in fatto, i posti di ufficiale fossero un privilegio di quella stessa classe, i cui rappresentanti aveano il comando della Milizia.

Il predominio dell'aristocrazia e della *gentry* nella vita pubblica.

La decisa prevalenza della grande proprietà fondiaria nell'organizzazione del governo locale corrispondeva allo stretto vincolo, sopravvissuto alla dissoluzione del feudalismo, fra il possesso di quella proprietà e l'adempimento di funzioni e doveri pubblici; era temperata, finchè la *yeomanry* contava nelle sue file un ragguardevole numero di piccoli proprietari, dal loro spirito di indipendenza; ed era più tollerata di quello che in via astratta si potrebbe ritenere, anche pel fatto che l'aristocrazia e la *gentry* continuarono a non esser classi chiuse, nè l'una rispetto all'altra, dacchè si mantenevano numerose le creazioni di nuovi Pari (268 sotto Giorgio III) e di baronetti, nè rispetto alle altre classi sociali, giacchè l'acquisto della proprietà fondiaria e l'educazione davano adito ad entrare nelle file della *gentry*, la quale non era qualificata dal possesso di una discendenza nobiliare e di armi patrimoniali.

Ma, se l'aristocrazia e la *gentry* non costituivano classi chiuse, la stabilità, che esse riuscivano ad assicurare ai loro patrimonî famigliari, rappresentava una condizione di cose eminentemente favorevole alla conservazione della loro prevalenza economica e politica. Nell'ordinamento feudale della proprietà due istituti aveano a ciò contribuito: quello della primogenitura, quale norma generale per la successione intestata dei beni stabili e quale condizione imposta ordinariamente nella concessione dei feudi per meglio assicurare l'adempimento dei doveri che vi erano annessi, e l'istituto degli *entails* o *entailed estates*, feudi che (come si è già accennato) doveano essere trasmessi secondo un determinato ordine di successione. Se non che a render libera la proprietà così vincolata, che aveano i possessori degli *entails*, s'introdusse verso la fine del Medioevo l'uso di una procedura giudiziaria fittizia *(common re-*

covery), la quale poneva un termine alle sostituzioni prestabilite rispetto alla trasmissione del feudo; e sotto Enrico VIII fu per legge autorizzato anche un altro procedimento *(fine)* diretto ad agevolare la conversione degli *entails* in feudi semplici. Il che, congiuntamente al divieto opposto dalla *common law* alla indefinita sostituzione fedecommessaria ed alla facoltà concessa da una legge del 1540 di disporre per testamento dei due terzi di un feudo equestre semplice e di tutta la proprietà tenuta in *socage*, lasciava senza diretta protezione legale la conservazione dei patrimonî. Ma l'importanza di tale interesse per le famiglie dell'aristocrazia e della *gentry*, — importanza resa maggiore, durante la Rivoluzione, dal pericolo che i beni venissero confiscati per causa della condotta politica del loro attuale possessore — condusse a cercare espedienti valevoli a limitare l'alienazione e la suddivisione della proprietà e ad assidere il diritto di primogenitura sopra una solida base. Questi espedienti, ingegnosamente perfezionati alla metà circa del diciassettesimo secolo e già largamente adottati durante la Ristorazione, diedero vita all'istituto delle fondazioni o dei patti di famiglia *(family settlements)*. Il proprietario di beni, che egli voleva costituire in *family entail*, riservandosene il godimento vitalizio *(estate for life)* e diventando un *tenant for life* ne stabiliva la successiva trasmissione a determinate persone della sua famiglia entro il limite delle sostituzioni legalmente permesse, ossia fino al figlio nascituro di una persona vivente, e tale riversione veniva tutelata con la istituzione di *trustees* (curatori): grazie all'ingegnoso sistema architettato, che sarebbe troppo lungo esporre, il primo chiamato faceva poi un nuovo *settlement* e così prolungava la inalienabilità del patrimonio a beneficio di un altro nascituro. Per tal modo le sostituzioni rinascevano, i

proprietari attuali non erano che *tenants for life* e le proprietà rimanevano assicurate alle famiglie con una perpetuità rinnovantesi periodicamente.

I lati oscuri del predominio dell'aristocrazia e della *gentry*.

Per effetto della generale diffusione dei *family settlements*, che si applicavano anche alle *copyhold tenures*, la maggior parte del territorio venne a costituire una manomorta dell'aristocrazia e della *gentry*, non esente naturalmente da gravi inconvenienti sovratutto per le altre classi sociali, alle quali era reso molto difficile l'acquisto della proprietà fondiaria. Nè ciò formava il solo dei cosidetti lati oscuri del predominio dell'aristocrazia e della *gentry*, che un esame spassionato dello stato della società inglese, durante lo scorso secolo, conduce a riscontrare, ma di cui non conviene esagerare l'importanza, come talvolta fu fatto per l'errore di volerne giudicare coi criteri dell'epoca presente.

Non può recar sorpresa che, data la preponderanza politica della grande proprietà fondiaria, la legislazione seguisse in generale un indirizzo a quella favorevole e fosse invece meno tenera degli interessi dei piccoli proprietari, ai quali, fra altro, tornavano di grave pregiudizio l'accentramento ed il costo enorme dell'amministrazione della giustizia civile. Sotto quel riguardo, sebbene fosse stato approvato durante il regno di Carlo II, conviene qui ricordare il cosidetto *Statute of Frauds* del 1677 (29 Cha. II c. 3), che poneva nella condizione di semplici fittaiuoli (a cui poteva essere imposto a discrezione l'ammontare del fitto) tutti quei *customary tenants*, i quali pagavano bensì un censo livellario, ma non erano in grado di offrire una prova documentata del loro titolo di possesso: legge questa, la quale ebbe notevole influenza nella progressiva diminuzione del numero dei piccoli proprietari.

La proprietà fondiaria godeva poi di vari privilegi

specialmente rispetto ai creditori, il cui titolo non derivasse da un formale strumento *(deed)* o da una sentenza giudiziaria. A quei creditori, che originariamente, in base ai principi del diritto feudale, non potevano ottenere il possesso delle terre del loro debitore, lo Statuto 13 Edw. I c. 18 (1285) avea conceduto soltanto di essere immessi nel godimento della metà dei fondi fino a che con la percezione delle rendite il debito venisse estinto od avesse termine il titolo del debitore sui fondi stessi. Questo stato di cose continuò fin verso la metà del secolo presente, quando una legge del 1838 (1 & 2 Vict. c. 110) ammise che tutte le terre del debitore, e non la sola metà, fossero date in godimento ai creditori; solamente in epoca ancora più recente (1864) una legge (27 & 28 Vict. c. 112) diede loro modo di ottenerne addirittura la vendita. — Larghissime erano inoltre le provvidenze stabilite dalle leggi per salvaguardare contro i creditori del loro autore la proprietà fondiaria degli eredi: provvidenze che soltanto in questo secolo furono grandemente limitate, ma che in parte tuttora sussistono.

Essenzialmente favorevole agli interessi della proprietà fondiaria fu (specialmente a partire dalla Ristorazione) la legislazione relativa all'importazione ed esportazione dei grani, basata sul sistema di permettere quest'ultima (incoraggiandola anche con premi dopo la Rivoluzione del 1688), quando i prezzi fossero superiori ad un determinato limite, e di gravare l'introduzione di così forti diritti doganali da aver carattere proibitivo, quando i prezzi fossero inferiori a quel limite. Ora, la determinazione di tale limite veniva fatta in modo da assicurare al grano un prezzo altamente rimuneratore, che tornava altrettanto favorevole ai proprietari delle terre quanto gravoso per la massa dei consumatori. Ed a non

dire di altri provvedimenti legislativi, che direttamente producevano un simile effetto, come il divieto (fatto sotto Carlo II) della importazione di bestiame dall'Irlanda, — può osservarsi con ragione che il sistema fiscale attingeva largamente a tasse indirette ed a dazî protettori con evidente aggravio delle classi lavoratrici. Nè va dimenticata l'influenza deprimente esercitata sulla condizione di queste classi da alcune delle disposizioni della legislazione sul lavoro, specialmente per quanto riguardava (come si è già avvertito) la determinazione dei salarî. Non sembra infatti infondato ritenere che l'attribuzione data in argomento alle *quarter sessions* — la quale però cadde in disuso sulla fine del diciassettesimo secolo nell'Inghilterra meridionale e sul principio del diciottesimo in quella settentrionale — abbia servito alle classi abbienti un tempo abbastanza lungo per tener soverchiamente bassa la rimunerazione della mano d'opera. Inoltre per le ragioni, che furono altrove accennate, tornavano dannose alle classi disagiate le norme durissime della legislazione dei poveri relativamente al domicilio di soccorso. Ma di questa come di altre cause di sofferenza e di depressione delle masse lavoratrici si avrà occasione di discorrere appresso, ed il lettore, congiungendo nel suo pensiero le cose, che si esporranno, e quelle, che si son dette, potrà comprendere come ai grandissimi beneficî, indubbiamente derivati all'Inghilterra dal predominio dell'aristocrazia e della *gentry,* andassero uniti inconvenienti e mali, che però furono senza paragone minori dei beneficî e fra cui non è ragionevole annoverare ogni inferiorità della civiltà dello scorso secolo a quella presente, come, ad es., fece chi con evidente anacronismo vi imputò la trascuranza di quelle provvidenze ed istituzioni igieniche, le quali sono una conquista della scienza e del progresso generale dell'età nostra.

§ 20.

Considerata nel suo complesso l'epoca degli Stuarts era stata un periodo di grande progresso materiale, dovuto non solamente al graduale miglioramento di quella produzione agricola, che avea per lo innanzi formato il ramo principale dell'economia del paese, ma altresì all'espansione del commercio, ai passi mossi arditamente sulla via della fortuna coloniale, all'incremento della marina nazionale, che a scapito di quella olandese si era grandemente giovata delle rigide disposizioni protezioniste dei *Navigation Acts* del 1651 e del 1660. Senza confronto più rilevante fu il progresso nel diciottesimo secolo, durante il quale venne preparata ed in parte conseguita la ingente potenza economica dell'odierna Inghilterra.

Meraviglioso incremento dell'economia nazionale nello scorso secolo.

A ciò contribuì anzitutto, sebbene in proporzione minore di altri rami dell'economia nazionale, l'incremento dell'agricoltura. — Come fu ripetutamente accennato, era ormai lungo tempo che questa andava dipartendosi dai metodi irrazionali e rozzi del Medioevo. Ma, per quanto fosse notevole in paragone dello stato primitivo, il progresso conseguito alla fine del diciassettesimo secolo era poca cosa in confronto di quello che si verificò in seguito; e sovratutto conviene tener presente che il miglioramento e la trasformazione delle culture non erano estese a tutto il paese, ma limitate ad alcune contrade, situate specialmente nelle contee meridionali. In molte altre prevalevano ancora gli antichi sistemi; per la massima parte le terre arative erano pur sempre piccoli appezzamenti sparsi nei *common fields*, aperti al pascolo in comune del bestiame del villaggio; e grandi tratti di

Il progresso dell'agricoltura.

terreno erano *wastes*, su cui il godimento di usi collettivi era reso possibile dall'assenza di qualsiasi cultura razionale ed a sua volta la impediva: si calcolava che nel principio dello scorso secolo una metà delle terre fossero *common fields* o *wastes*. — Ora, grandi progressi tecnici (come coltivazione sempre più estesa delle erbe pratensi, introduzione delle radici da foraggio, sapienti avvicendamenti di culture, preparazione, drenaggio e concimazione dei terreni, miglioramenti meravigliosi nelle razze del bestiame grosso e dei montoni, sostituzione di attrezzi razionali a quelli primitivi), sovratutto per l'iniziativa e l'intraprendenza dei grandi proprietarî, i quali se ne fecero i più appassionati studiosi, i più coraggiosi sperimentatori, furono ottenuti e diffusi specialmente nella seconda metà del diciottesimo secolo e diedero luogo ad una vera rivoluzione nei metodi e nei risultati delle colture agrarie. Ma evidentemente quei progressi tecnici non potevano trovar applicazione nella generalità del paese se non facendo scomparire *wastes* e *common fields*, man mano che l'aumento dei capitali e della popolazione permetteva di sostituire una cultura più o meno intensiva allo sfruttamento della scarsa produzione naturale del terreno. Da questa condizione di cose derivarono quelle numerosissime *inclosures*, su cui conviene alquanto soffermarsi per la loro grande importanza sotto altri riguardi, oltre a quello agricolo.

Le inclosures.

La chiusura sia di *common arable fields*, sia di *wastes* e *commons of pasture* portava una trasformazione, un sostanziale rivolgimento nel sistema della proprietà di quei terreni per effetto della commutazione o liquidazione dei diritti collettivi e della costituzione di una libera ed assoluta proprietà individuale. Ciò non poteva aver luogo che per autorità di legge. Le prime due leggi di questo genere furono approvate sotto il regno di

Anna per acri 1438; sedici ne furono fatte sotto Giorgio I per acri 17,660; ben 226 sotto Giorgio II per acri 318,378; ma la cosa assunse proporzioni colossali durante il regno di Giorgio III, giacchè 3554 Atti autorizzarono la chiusura di 5,676,400 acri sui 37 milioni circa, che costituiscono la superficie dell'Inghilterra; e sotto i suoi successori le *inclosures* dal 1820 al 1834 si estesero ad acri 508,740. I *local Inclosure Acts*, che nei singoli casi autorizzavano la chiusura di *common fields* e di *waste lands*, contenevano prescrizioni svariate, che determinavano il procedimento da seguire e si proponevano l'intento di tener conto della volontà dei possessori dei diritti d'uso e di proteggere tali diritti assicurando che venissero compensati. Anzi una legge del 1801 (41 Geo. III c. 109) consolidò quelle varie prescrizioni e stabilì che dovessero osservarsi in ogni caso di *inclosure* se l'Atto, che concretamente la permetteva, non vi derogasse in modo esplicito. — Le *inclosures* rappresentavano certamente una condizione necessaria del progresso dell'agricoltura e resero possibile un rilevantissimo aumento della produzione del suolo, ma avvennero ad opera ed a diretto beneficio dei grandi proprietarî, che soli aveano i mezzi, soli potevano disporre dei larghi capitali occorrenti. All'incontro i minori *freeholders* e *copyholders*, compiute le operazioni di chiusura, si trovarono spogliati dei diritti, che aveano secolarmente esercitati, ed i *commoners*, coloro cioè che senza titolo legale, ma in forza di un uso consacrato dal tempo traevano dai terreni incolti od aperti non pochi mezzi sussidiari di sussistenza (tra cui avea importanza anche la selvaggina, malgrado le feroci leggi sulla caccia, rimaste in gran parte nominali), se ne trovarono esclusi. Infatti le spese delle operazioni dell'*inclosure* erano gravissime (e gravi rimasero non ostante che l'Atto del 1801

ed i successivi si proponessero di diminuirle), cosicchè assorbivano una parte notevole dei compensi; molti ed acerbi furono i lamenti contro la parzialità dei commissarî delegati a presiedere alle singole operazioni: l'impotenza a sopportare il costo della difesa rese assai spesso vane le provvidenze scritte nelle leggi a garanzia degli interessi dei *freeholders* e dei *commoners*, ed i conflitti, le incertezze, a cui davano sovente luogo gli usi collettivi, finirono non di rado per essere risolti a tutto loro danno; i compensi, se dati con assegnazione di parcelle di terreno (di cui la stessa materiale chiusura era causa di non lieve spesa), subirono presto la sorte, che ebbe in generale la piccola proprietà, e, se dati in danaro, furono rapidamente dissipati o servirono a chi li avea riscossi per abbandonare la campagna e cercare un collocamento altrove.

L'espansione commerciale e coloniale.

Della gigantesca potenza economica, conseguita dall'Inghilterra nel diciottesimo secolo, fattore ancora più importante del meraviglioso progresso dell'agricoltura fu l'espansione commerciale, marittima e coloniale. La parte gloriosa e decisiva presa in quel secolo dall'Inghilterra nelle guerre continentali (come nelle disperate lotte contro l'egemonia di Luigi XIV, nella contesa per la successione austriaca, nella guerra dei sette anni) tornò sommamente vantaggiosa a farle gradualmente conseguire il predominio della sua potenza navale e ad assicurarle la conquista di estesi possessi coloniali. E grandissima fu l'utilità derivante dalle colonie sovratutto grazie allo spirito d'intraprendenza, all'audacia, alla virile costanza, al talento colonizzatore dei suoi cittadini, i quali — anzichè, come quelli di altre nazioni, limitarsi a trarne oro ed argento od agli scambî commerciali — si stabilivano nei più lontani paesi per svilupparne le forze economiche e vi trapiantavano la civiltà della madrepa-

tria. Fu nel diciottesimo secolo, che la sovranità inglese venne estesa su tanta parte dell'America, che venne conquistata l'India e che nell'Australia e nella Nuova Zelanda furono stabilite le basi di un nuovo impero. La politica seguita rispetto alle colonie dopo la Rivoluzione del 1688 continuò, con ancora maggiore severità, nel sistema di restrizioni già prima adottato e diretto ad assicurare il monopolio del commercio coloniale alla madrepatria ed a schiacciare ogni manifattura, che potesse far concorrenza alle sue. Però quel sistema, unito alla pretesa di stabilire dazî d'importazione e tasse entro i confini delle colonie, condusse (1776) alla ribellione ed all'indipendenza di quelle che divennero gli Stati Uniti d'America. — Le riforme introdotte nella finanza durante il Ministero Walpole (come la abolizione di un gran numero di dazî di importazione e di esportazione) giovarono non poco alla estensione del commercio; ma immensamente vi contribuì lo sviluppo, senza riscontro nella storia, che ebbero le industrie.

Il progresso industriale

Alla metà circa del diciottesimo secolo, le industrie erano notevolmente progredite in confronto dello stato, in cui si trovavano alla fine del Medioevo; ed al loro progresso avea giovato che, particolarmente dopo la revoca dell'Editto di Nantes, continuasse l'affluenza di rifugiati dal continente per causa religiosa, nei quali non erano meno elevati lo spirito e la capacità industriale che il livello morale. Ma ciononondimeno le manifatture rappresentavano ancora il ramo meno importante dell'economia pubblica. Fu nella seconda metà di quel secolo, che una serie di grandi invenzioni ed applicazioni andò rapidamente mutando tutta la struttura dell'industria e la portò ad essere il principale fattore della ricchezza del paese: nelle manifatture tessili (specialmente in quella del cotone) i meravigliosi trovati

meccanici di Hargreaves, Arkwright, Crompton, ecc.: nelle industrie metallurgiche l'impiego del carbon fossile per la fusione, che impresse uno slancio prodigioso a quella del ferro, poi a quelle del piombo, del rame, dello stagno; la utilizzazione del vapore quale forza motrice, che accrebbe smisuratamente l'importanza e la diffusione delle macchine, ecc., ecc. Come condizione necessaria dell'impianto, della alimentazione e dello sfogo della gigantesca organizzazione industriale, che si andava creando, e con grande utilità anche per l'agricoltura, fu straordinario negli ultimi quarant'anni del secolo lo sviluppo delle vie di comunicazione e di trasporto. Non solamente si migliorò e si estese la viabilità terrestre costruendo gran numero di quelle *turnpike roads* (strade a barriera), di cui si dirà appresso, ma si apersero grandi canali per la navigazione interna, che formarono oggetto di parecchi Atti del Parlamento ed in cui furono impiegati ingenti capitali con inestimabile beneficio dell'economia nazionale. E si noti che pel complesso delle condizioni suaccennate gli smisurati suoi giacimenti di ferro e di carbone diventarono per l'Inghilterra una sorgente immediata e larghissima di ricchezza. Merita infine di essere ricordato il mirabile progresso in quella moderna organizzazione del credito, che era stata per così dire inaugurata con la fondazione della Banca d'Inghilterra (1694).

La ripercussione del progresso economico sulle varie classi sociali.

La espansione, lo sviluppo e la trasformazione, che all'incirca dalla metà del diciottesimo secolo si andarono verificando in così grandiose proporzioni nei varî rami della pubblica economia, ebbero, come era naturale, una ripercussione assai notevole nelle condizioni della società e nei rapporti delle sue varie classi: di taluni degli effetti, che per tal modo si produssero, conviene dire partitamente.

La diminuzione dei piccoli proprietari e degli *small farmers*.

I nuovi sistemi di cultura delle terre — che erano basati sopra principi scientifici, richiedevano un largo impiego di capitale e facevano dell'agricoltura una vera e propria industria — non potevano evidentemente trovare le condizioni necessarie alla loro applicazione nel sistema (che s'era largamente diffuso al tempo dell'affrancazione del lavoro servile) di piccoli poderi concessi in affitto a famiglie le quali, d'ordinario senza sussidio di lavoro salariato, li coltivavano direttamente. In pari tempo, le *inclosures* vennero a sottrarre man mano a quei piccoli *farmers* i sussidî, che per la coltura dei fondi e per la stessa loro sussistenza essi traevano dagli usi collettivi; e la radicale trasformazione delle manifatture, specialmente delle tessili, ne faceva scomparire quell'esercizio domestico, che da secoli costituiva per essi una fonte supplementare di guadagno. La combinata influenza di queste varie cause condusse necessariamente ad una progressiva e rapida diminuzione del numero delle *small farms* ed alla costituzione di estesi poderi condotti da coloni, forniti dell'intelligenza, dell'energia e sovratutto dei mezzi richiesti dal progresso agricolo dell'epoca. La massima parte degli *small farmers* dovettero od emigrare dalle campagne o diventare lavoratori salariati; ed è ovvio immaginare con quante sofferenze e con quali conseguenze d'ordine sociale ciò avvenisse.

Ma i nuovi processi agricoli, che ormai la concorrenza imponeva di adottare dappertutto sotto pena di impoverimento e di soccombenza, e l'abolizione degli usi collettivi dipendente dalle *inclosures* aveano, in generale, un effetto disastroso anche sulla classe dei minori proprietari, sia dei piccoli *esquires*, sia dei semplici *yeomen*. Cominciò pertanto per essi un periodo di volontaria espropriazione, la quale acquistò maggiore estensione pel fatto che, se da una parte lo sviluppo dell'industria

e del commercio con le ricchezze, che creava, stimolava il progresso àgricolo fornendogli sempre nuovi capitali, dall'altra i piccoli proprietarî erano allettati a cercare nell'industria e nel commercio condizioni di vita più facili e ad impiegarvi, aumentando la propria entrata, l'alto prezzo che potevano ritrarre dalla vendita di fondi, i quali nelle loro mani erano ormai poco produttivi. E per varie ragioni essi potevano conseguire un prezzo elevato. Infatti l'acquisto dei loro esigui possessi tornava assai vantaggioso all'economia agraria del grande proprietario confinante, che così arrotondava il suo tenimento, ed era da lui ambito anche come mezzo di aumentare la sua influenza nella contea. D'altra parte, gli istituti della primogenitura e dei *family settlements*, preservando dallo smembramento i grandi possessi, restringevano le opportunità di acquisto delle terre; e poichè costituiva ancora il criterio della distinzione sociale e la base principale della posizione individuale nei rapporti della vita pubblica, la proprietà territoriale era agognata dai numerosi possessori di grandi ricchezze acquistate con le manifatture e col commercio, naturalmente disposti ai maggiori sacrifizî di danaro per conseguire una equivalente importanza nell'ordine sociale e politico.

Lo sviluppo dei ceti commerciali ed industriali.

La rovina economica di una parte dei piccoli *esquires*, degli *yeomen*, degli *small farmers* e l'esodo dalle campagne di molti altri di essi per trovar impiego alla loro attività ed ai loro peculî nei traffici, nelle imprese coloniali, nelle manifatture andavano man mano scemando quella forza, che da secoli l'aristocrazia e la *landed gentry* attingevano dall'appoggio loro prestato da quelle classi e dalla rappresentanza, che esse ne aveano saputo assumere. In pari tempo i ceti commerciali ed industriali aumentavano invece quotidianamente, in modo prodigioso, di numero e di ricchezza; e non solo si costitui-

vano rapidamente delle colossali fortune mobiliari, che potevano competere con quelle fondiarie dell'aristocrazia, ma si formava una grande classe media, forte per intelligenza e per prosperità economica. Però i ceti commerciali ed industriali ebbero per parecchio tempo assorbita ogni loro energia dalla febbrile estensione dei traffici e delle manifatture e, non essendo molestati dal governo temperato dell'epoca, si accontentavano che esso lasciasse loro e favorisse la libertà di svilupparli. Ma doveva necessariamente venire il giorno, nel quale quei ceti avrebbero preteso di esercitare nella vita pubblica una diretta influenza in relazione al loro numero, alla loro ricchezza, alla importanza dei loro interessi.

Nella prima metà del diciottesimo secolo la condizione delle masse lavoratrici fu, relativamente considerata, abbastanza soddisfacente. Il prezzo del grano, per causa dell'aumento della produzione indigena, andava ribassando, ed in generale il costo delle cose necessarie alla vita (tranne per due anni) era minore che nel secolo antecedente; non erano invece diminuiti i salari, i quali anzi aumentarono verso il 1750; il pane di frumento, surrogando quello, usato in passato, di segala, di orzo, di avena diventava alimento generale della popolazione; ed era altresì un indice sicuro del suo sufficiente benessere materiale la stazionarietà della spesa per l'assistenza dei poveri. Senonchè le trasformazioni economiche, che si produssero nella seconda metà del secolo, furono cagione per le masse di acerbe sofferenze e di mali duraturi, fatalmente dipendenti dal profondo rivolgimento, dal grande spostamento che si verificava nelle condizioni stesse della loro sussistenza. La condizione delle classi lavoratrici.

Nelle campagne, la progressiva eliminazione delle *small farms*, la grande estensione del lavoro salariato, la soppressione degli usi collettivi, la diminuzione della

piccola proprietà e la difficoltà sempre maggiore di acquistarla, la mancata produttività delle forme domestiche dell'industria rendevano triste la condizione della popolazione, dissolvendo vincoli tradizionali per sostituirvi il semplice rapporto dell'interesse fra padroni e salariati; sradicando le famiglie dalle terre coltivate da generazioni; creando una popolazione nomade, pronta e soggetta ai conflitti inevitabili tra capitale e lavoro, non legata dal possesso della terra, senza speranza di pervenirvi, senza incentivi alla previdenza ed al risparmio. E la grande diminuzione del numero delle *small farms* aggravava le condizioni dell' abitazione, alla cui difficoltà aveano contribuito sia (raggiungendo un effetto opposto a quello voluto) una legge del 1589 (31 Eliz. c. 7), abrogata soltanto nel 1775 (15 Geo. III c. 32), che voleva annessi ad ogni nuova casa pei lavoratori rurali *(labourer's cottage)* quattro acri di terreno, — sia l'interesse dei grandi proprietari, dei *landlors,* ad abbattere i *cottages* per diminuire in tal modo il numero dei poveri, il cui soccorso stava a carico della parrocchia e quindi principalmente delle loro terre.

L'aumento rilevantissimo della popolazione, la quale ammontava a poco più di sei milioni nel 1750 e ne contava all'incirca nove nel 1801, si riversava per la maggior parte nelle città, nei nuovi centri manifatturieri, nei distretti minerari, dove per effetto della moderna organizzazione industriale si formavano grandi agglomerazioni di masse operaie. Ora, mentre sotto l'azione delle nuove forze economiche la compagine delle *craft guilds* si dissolveva, i vecchi ordinamenti del lavoro — fatti per uno stato dell' industria, nel quale l'abilità individuale dell' operaio costituiva l'elemento principale della produzione, — erano resi assolutamente disadatti dalla rivoluzione dovuta alla introduzione delle

macchine. Quegli ordinamenti cadevano giorno per giorno in disuso e non potevano, per la loro contraddizione alle nuove condizioni, offrire alcuna efficace resistenza a quell'indirizzo di sconfinata libertà industriale, che andava prevalendo sia per una naturale reazione contro il passato, sia per l'incapacità dello Stato a regolare organismi e rapporti appena sorti e rispetto ai quali mancava ogni esperienza, che gli desse lume e guida. Quell'indirizzo era il programma di una nuova scienza economica, che voleva lasciata all'individuo ogni maggiore libertà di esplicare la sua attività e che, non preoccupandosi abbastanza dei contrasti fra il bene pubblico ed il lucro privato, risguardava questo poco meno che come il solo elemento dell'aumento della ricchezza nazionale.

Formalmente le antiche leggi sopravvissero parecchio tempo alla inosservanza, in cui erano per la massima parte cadute. Soltanto nel 1813 (53 Geo. III c. 40) fu abrogata la legge di Elisabetta circa la determinazione dei salari e nel 1814 (54 Geo. III c. 96) fu abolito l'*apprenticeship* forzoso. Più a lungo ebbero applicazione le disposizioni dirette ad impedire in via assoluta ed a reprimere i concerti, le coalizioni di padroni o di operai per far rispettivamente diminuire od aumentare i salari od alterare altre condizioni della prestazione della mano d'opera: disposizioni sorrette da pene, aumentate nel 1726 (12 Geo. I c. 34) e nel 1749 (22 Geo. II c. 27), e che avevano una ragion d'essere finchè vigeva il sistema della determinazione ufficiale dei salari, ma che, questo cessato, avrebbero dovuto essere abolite. Invece quella stessa politica economica liberista, che condannava la determinazione, d'autorità, dei salari, condannava anche — come un attentato a sconvolgere artificiosamente il giuoco naturale della domanda e dell'offerta della

mano d'opera — ogni azione dei lavoratori diretta ad ottenere più elevate mercedi. E pertanto fra il 1799 ed il 1801 furono approvate severe leggi, che tornavano a dichiarare illegali le coalizioni degli operaî e si proponevano di sopprimere le associazioni operaje facendo oggetto di sanzioni penali l'intervento alle loro adunanze e la contribuzione ai loro fondi (39 Geo. III c. 81, 40 Geo. III c. 106, 41 Geo. III c. 38). Parecchi anni ancora dovettero trascorrere prima che fosse riconosciuto, che una simile legislazione era altrettanto ingiusta quanto inefficace. Fu soltanto nel 1824 che l'Atto 5 Geo. IV c. 95 abrogò i numerosi Statuti, che dichiaravano illegali le *combinations* degli operaî e si limitò a punire gli attentati che essi " colla violenza, colle minaccie, coll'intimidazione commettessero contro il libero impiego del capitale e del lavoro. „ Nel quale argomento però più efficaci e severe disposizioni furono fatte da una legge dell'anno seguente (6 Geo. IV c. 129).

Frattanto in quel mezzo secolo circa, che corse fra lo sviluppo della nuova organizzazione industriale ed il tempo in cui il legislatore s'indusse a disciplinarla, la disorganizzazione del mercato del lavoro e la mancanza di una efficace tutela legislativa degli interessi dei lavoratori ebbero per effetto che, in generale, nelle industrie manifatturiere e minerarie avvenisse uno sfruttamento eccessivo, non di rado iniquo, della mano d'opera e che le condizioni morali e sanitarie delle masse operaie fossero assolutamente deplorevoli.

§ 21.

Ravvivamento del sentimento religioso.

Già si è accennato come nei primi tempi del diciottesimo secolo si diffondessero l'indifferenza religiosa, il

disinteresse per le questioni teologiche, la rilassatezza morale. Il clero della *Established Church* trascurava l'adempimento dei suoi doveri; abbandonava le parrocchie all'amministrazione di vicari ignoranti e meschinamente pagati; non si preoccupava dei bisogni religiosi di una popolazione, che aumentava di numero e si agglomerava nelle città, dove le sue condizioni morali si aggravavano anche per la mancanza di una efficace organizzazione della polizia e per l'abuso generale di bevande alcooliche. Era notevole il decadimento dell'energia spirituale e dell'influenza anche delle Confessioni nonconformiste; e la diffusione, la volgarizzazione della scienza e della cultura, così straordinarie nel diciottesimo secolo, contribuivano a rendere più generale il languore religioso, più forte la tendenza al libero esame ed allo scetticismo.

Ma una salutare reazione non tardò a prodursi, verso la metà del secolo, grazie a quel movimento metodista, che si lega specialmente al nome di Giovanni Wesley. Prima ravvivando lo spirito puritano, che non era spento nelle classi popolari, e da queste comunicando l'eccitamento spirituale alle stesse classi superiori, il Metodismo si levò risolutamente contro l'indifferenza religiosa del tempo e vi oppose la sincerità dei convincimenti, la rigidità delle dottrine, l'entusiasmo della devozione ed una profonda e non inerte commiserazione per le colpe ed i dolori delle classi diseredate. Fanatismo, stranezze, esagerazione di austerità, pedante rigorismo, rinfocolamento di animosità confessionali, ostilità contro la cultura s'accompagnarono allo sviluppo della setta metodista. Ma dal suo grembo la reazione si propagò in tutta la società scuotendo il torpore di ogni corpo religioso, richiamando lo stesso clero della Chiesa ufficiale alla coscienza dei suoi doveri, sovratutto deter-

minando un generale ravvivamento del sentimento religioso, una ripresa di energia morale. A questo, che ben fu detto *evangelical revival,* si legò uno slancio mirabile di filantropia, diretta a mitigare le sofferenze dell'umana miseria, a diminuire l'ignoranza, a lenire i patimenti fisici e controperare alla degradazione morale delle masse. E come l'espansione di questo movimento filantropico, che da allora fino ai nostri giorni assunse sempre maggiori proporzioni portando la carità privata alle più svariate, sapienti, assidue preoccupazioni per le classi derelitte, e che ebbe influenza considerevole sull'indirizzo sociale della legislazione, contribuì validamente a rendere meno aspro l'antagonismo fra le varie classi ed a temperare l'astio prodotto dai grandi contrasti moderni di esuberante ricchezza e di estrema miseria, così il ravvivamento religioso contribuì a preservare l'Inghilterra dal contagio di quelle dottrine anticristiane e materialiste, che sul Continente minacciavano di scalzare le basi delle istituzioni civili e religiose e che ebbero sì gran parte nel determinare la Rivoluzione francese.

Graduale risanamento della vita politica.

L'*evangelical revival*, che andava risanando le condizioni religiose e morali della società inglese, il progresso intellettuale, che da quello economico ritraeva una grandissima forza di espansione, non potevano non esercitare una benefica influenza sulla corruzione della vita politica. L'avvento al potere di Guglielmo Pitt seniore (1757), reclamato dall'opinione pubblica, vi portò uno spirito nuovo di elevatezza morale, di disinteresse personale, di nobiltà e larghezza di intenti, di ardente patriottismo che contrastava nel modo più aperto col materialismo politico di Walpole. Quello spirito andò profondamente mutando i concetti ed i sentimenti, che prevalevano nella vita politica; e se vi furono ancora

periodi, in cui tornò a manifestarsi in gravi proporzioni, la corruzione cessò da allora di essere un sistema di governo tollerato dalla pubblica opinione.

Però i provvedimenti, che potevano tagliare dalle radici la mala pianta, continuarono ad incontrare acerbe resistenze e per la maggior parte od ottennero solo parziale attuazione ovvero l' ebbero soltanto in epoca posteriore. A lungo durò l'opposizione dei Comuni alla pubblicazione dei resoconti delle discussioni, che essi dichiaravano “ un'alta indegnità ed una notoria violazione dei privilegi della Camera „ (1738), e che per causa del rigoroso divieto riusciva ad esser fatta solo furtivamente, in modo frammentario. Ma nel 1771 la procedura penale deliberata dai Comuni contro alcuni stampatori, che avevano pubblicato resoconti parlamentari, — avendo fatto insorgere un conflitto di giurisdizione colla Corporazione municipale di Londra — diede modo all'opinione pubblica di schierarsi così apertamente per la causa della pubblicità, che quegli stampatori finirono col rimanere impuniti; e da allora la pubblicazione dei procedimenti della Camera fu tacitamente permessa. — Nella questione della riforma parlamentare, lo stesso Pitt (allora Lord Chatam), che si era limitato a proporre (1770) di aumentare un membro per ogni contea mirando con ciò a diminuire l' influenza dei *rotten boroughs*, si era trovato abbandonato, sebbene l'opinione pubblica cominciasse a commoversi per le stridenti anomalie. In quel tempo gli elettori inglesi erano 160 mila; 254 deputati ne rappresentavano solo 11,500 e 56 soltanto 700; la nomina di circa 300 membri della Camera dipendeva più o meno direttamente dal Governo o dalle grandi famiglie dell'aristocrazia; ed ogni criterio di rappresentanza proporzionale faceva difetto, cosicchè la contea di Cornovaglia eleggeva 44 deputati e quella di

Middlesex, che comprendeva Londra e Westminster, 8 soltanto. — Nel 1782 vennero adottate importanti misure per purificare la Camera dei Comuni: furono dichiarati ineleggibili tutti coloro che avessero contratti col Governo; furono notevolmente diminuiti quegli uffici civili e quelle pensioni, che si concedevano ai deputati; fu ridotto da 82 mila a 10 mila L. s. quel fondo del servizio segreto, dove si attingeva largamente per corromperli; fu tolta la franchigia elettorale a circa dodicimila impiegati finanziarî *(revenue officers)* che avevano influenza decisiva in settanta elezioni. — Pitt juniore, che come deputato aveva ardentemente risollevata la questione della riforma parlamentare, divenuto Primo Ministro, propose nel 1785 di destinare un milione di sterline per compensare 36 borghi, aventi diritto di nominare ciascuno due deputati, della perdita delle loro franchigie elettorali e di ripartire i 72 seggi fra le contee e la Metropoli: ma tale proposta fu respinta. Però, se tornò vano il suo tentativo di scemare i vizî della costituzione della Camera dei Comuni, Pitt riuscì a contribuire alla purificazione della vita pubblica con una nuova soppressione di sinecure, col sistema di collocare pubblicamente i prestiti dello Stato a mezzo della Banca d'Inghilterra, col metter fine ad una quantità di abusi nelle diverse amministrazioni centrali.

Il contraccolpo della rivoluzione francese.

Questi varî provvedimenti ed il fatto, che Pitt era stato raffermato a capo del Governo dal popolare entusiasmo del paese ed era sorretto da una Camera stata per questo eletta con molto minore corruzione delle precedenti, infiacchirono le aspirazioni di riforma parlamentare. Ma a metterle per parecchio tempo da banda sopravennero la Rivoluzione francese e la guerra contro la Francia (1793), che impressero un indirizzo nuovo alla politica ed ai programmi dei partiti e non permi-

sero a Pitt di continuare nelle riforme, che con alta mente di statista egli aveva iniziate anche in materia economica e finanziaria. Infatti, — informandosi ai principi della nuova scuola liberista e del resto giustamente ravvisando, che il vecchio sistema mercantile tornava inapplicabile in tanto rivolgimento di condizioni e che, ad es., la indipendenza delle colonie americane mutava essenzialmente le condizioni del traffico marittimo, — egli si era dato ad agevolare l'estensione del commercio e dei rapporti internazionali, promovendo lo sviluppo commerciale anche colla restaurazione di un apposito Dicastero ministeriale *(Board of Trade)*. In pari tempo Pitt avea energicamente mirato a risollevare le depresse condizioni del credito e del bilancio dello Stato, a correggere l'estrema molteplicità e complessità dei diritti doganali, a combattere l'enorme contrabbando colla riduzione dei dazi eccessivi, ad abolire o diminuire imposte che pesavano sulle classi disagiate, ecc., ecc.

Non ostante l'alimento che avrebbero potuto offrirvi le sofferenze causate dai rivolgimenti economici, la diversità delle condizioni generali e dell'assetto politico-amministrativo della società inglese era tale e tanta da metterla al sicuro dal divampare di una rivoluzione simile a quella scoppiata in Francia. Tuttavia ciò non impedì, che le classi dirigenti dell'Inghilterra nutrissero gravi preoccupazioni, le quali in un dato momento (1794) assunsero persino il carattere di vero panico ed indussero a sospendere l'Atto dell'*Habeas Corpus* ed a limitare straordinariamente la libertà della stampa e delle riunioni pubbliche. Ma, anche passato quel breve periodo di terrore, lo spirito pubblico rimase in preda ad una reazione conservatrice, che dalla coscienza del valore del mantenimento dell'ordine sociale si spingeva fino ad una illimitata reverenza per tutte le istituzioni

esistenti e paurosamente rifuggiva da ogni spostamento, da ogni innovazione. Questa reazione conservatrice, molto spiegabile in una società assorta nel suo meraviglioso arricchimento, tutta dedita allo sviluppo delle industrie e dei commercî, — unendosi alle preoccupazioni ed allo sforzo di una lotta disperata, che per più di un ventennio fu combattuta prima contro la Repubblica francese, poi contro Napoleone, — arrestò ogni impulso riformatore. E, siccome il partito *whig* si era alienato il favore nazionale coll'entusiasmo di alcuni dei suoi capi per la Rivoluzione francese e coll'opposizione fatta alla guerra, il lungo predominio dei *Tories* assicurò una rigida conservazione degli ordinamenti vigenti anche in quanto dessero luogo ad ingiustificati privilegî o ad abusi, e lasciò affatto insoluti i problemi creati dalle nuove condizioni dell' economia pubblica e particolarmente dell'industria.

§ 22.

Sofferenze delle classi lavoratrici.

All'incirca nell'ultimo decennio del diciottesimo secolo la condizione della maggior parte delle classi lavoratrici divenne tristissima. La popolazione aumentava rapidamente e, se le *inclosures* accrescevano la superficie coltivata, d'altro lato il grande sviluppo dell'allevamento del bestiame rendeva necessaria una coltivazione sempre più estesa delle erbe pratensi e delle radici da foraggio: ne conseguì che negli ultimi anni del secolo scorso non solo l'Inghilterra non si trovò più in grado di esportare grano, ma cominciò ad aver bisogno di importarne in quantità sempre crescente. Nel 1791 una legge, più dura di una relativamente mite approvata nel 1773, avea determinati i diritti doganali in relazione ad un prezzo

assai alto del grano; e siccome la produzione indigena diventava insufficiente ai bisogni del paese, i prezzi aumentarono straordinariamente sia per l'effetto di cattivi raccolti (come nel 1795 e nel 1797), sia perchè, scoppiata la guerra, l'esportazione dai mercati esteri era difficile, malsicura, costosa. Dovuta in massima parte ai grandissimi investimenti di capitale nelle trasformazioni industriali e nella costruzione di canali, ma non senza che fosse anche un riflesso delle sconvolte condizioni dell'Europa, un'aspra crisi commerciale e finanziaria avea infierito nel 1792-93 portando la sospensione dei pagamenti da parte di moltissime banche provinciali. E mentre ne persistevano gli effetti, la sospensione dei pagamenti metallici, decretata nel 1797 col *Bank Restriction Act*, e — scomparso quasi interamente l'oro dalla circolazione e divenute generali le contrattazioni in carta — il deprezzamento dei biglietti della Banca d'Inghilterra (emessi in straordinaria quantità per soddisfare gli ingenti bisogni di danaro del Governo) contribuirono al rialzo del prezzo del grano e, in generale, delle cose necessarie alla vita. All'incontro i salari non godettero di un aumento corrispondente per l'influenza deprimente del continuo rapido aumento della popolazione. — Queste varie cause, aggiungendosi ai penosi spostamenti prodotti dalla introduzione del lavoro meccanico, resero in molte parti dell'Inghilterra estremi il dissesto e la miseria delle classi inferiori: le spese dell'assistenza dei poveri andarono crescendo in modo spaventoso, cosicchè il montare delle *poor rates*, che nel 1775 era già raddoppiato in confronto del 1750, giunse nel 1800 a quattro milioni di L. s.

Progresso e vicende economiche nel principio del secolo presente.

In quegli stessi ultimi anni del diciottesimo secolo, che furono un periodo così triste per la depressione e la depauperizzazione delle masse, — e nemmeno nei primi

quindici anni del secolo presente, in cui, eccetto che per breve tempo dopo la pace di Amiens (1802), continuò la guerra, — la ricchezza dell'Inghilterra non si arrestò nel suo sviluppo, nonostante l'aumento gigantesco del debito pubblico, nonostante che — per quanto si cercasse di colpire specialmente le classi abbienti colle nuove imposte sulle successioni (1796) e sull'entrata (*income tax* — 1797) — il peso dei tributi fosse divenuto gravissimo. Gli alti prezzi del grano facevano crescere straordinariamente i profitti dell'agricoltura, ne stimolavano il progresso ed aveano temporaneamente l'effetto non solo di arrestare la diminuzione delle piccole proprietà, ma di farne sorgere di nuove, spingendo ad acquistar le terre anche a prezzi esorbitanti. Le industrie continuavano a trasformarsi ed a svilupparsi favorite dal fatto, che le guerre erano causa di grandi consumi e le manifatture inglesi, non sconvolte come quelle di altri paesi da invasioni nemiche, erano in grado di provvedervi: un sistema di colossale contrabbando eludeva le proibizioni del blocco continentale decretato da Napoleone. La marina inglese, annientando colle sue vittorie quella della Francia, dell'Olanda, della Spagna acquistava l'incontestato dominio dei mari; e le colonie di quegli Stati cadevano, durante la guerra, in mano dell'Inghilterra, la quale — se alla conclusione della pace dovette in gran parte restituirle — ne ritenne alcune assai importanti, come quella del Capo di Buona Speranza.

Dalla grande guerra francese l'Inghilterra uscì la prima potenza del mondo: ma, mentre il paese si trovava oppresso da un ingente debito pubblico e da un'estrema gravezza delle imposte, si produssero dopo la fine della guerra una restrizione nella domanda, da parte degli altri paesi, di prodotti manifatturati (dovuta sia al loro

impoverimento causato dalla guerra, sia alle tariffe protezioniste adottate in parecchi Stati), — una limitazione negli impieghi del capitale e della mano d'opera, — un ribasso generale dei prezzi, — una discesa dei salari. — Il prezzo del grano, che era giunto a straordinaria altezza nel 1813, ribassò poi notevolmente perchè gli avvenimenti politici andavano rimovendo le difficoltà dell'importazione; e ne derivarono aspre sofferenze per l'agricoltura, rese più acute in progresso di tempo da cattivi raccolti. La grande, subitanea diminuzione del prezzo del grano tornò sovratutto fatale ai piccoli proprietari, moltissimi dei quali, incoraggiati dai prezzi esorbitanti durante gli anni della guerra, aveano in quel tempo preso a prestito danaro per investirlo in acquisto di terreni od in miglioramenti agricoli: il ribasso dei prezzi, congiunto alla crescente gravezza delle *poor rates*, ebbe per conseguenza una estesa e dolorosa ripresa di quel processo di quasi generale eliminazione della piccola proprietà, che era rimasto interrotto per alcuni anni. — Ad inacerbire temporaneamente lo stato delle cose contribuì la ripresa dei pagamenti metallici da parte della Banca d'Inghilterra, deliberata nel 1819 pel 1823, ma avvenuta di fatto nel 1821. — Le crisi andarono succedendo alle crisi: erano per gran parte tappe dolorose nell'aspro cammino della trasformazione dell'economia nazionale da prevalentemente agricola in prevalentemente industriale, mentre d'altro lato il paese, non ancora educato alle rapide variazioni di prezzi dell'epoca presente, si smarriva non trovando più quella loro relativa stabilità, che in passato contribuivano a mantenere la quasi completa mancanza della speculazione e la grande lentezza, con cui si modificavano le condizioni della produzione. Ma quelle crisi si ripercuotevano assai duramente sulla condizione delle classi

sociali inferiori, fra le quali (come si dirà in seguito) il pauperismo si estendeva con una minacciosa rapidità. Dall'incremento della economia nazionale le masse lavoratrici non traevano ancora un beneficio diretto, che stesse in relazione coi prodigiosi arricchimenti di commercianti, di industriali, di capitalisti. La progressiva sostituzione del lavoro meccanico a quello manuale era assai frequentemente causa di dissesto e di rovina per le piccole economie famigliari, determinava non di rado dolorosi periodi di disoccupazione, cosicchè non mancarono disordini e tumulti diretti ad impedire l'introduzione di nuove macchine; e d'altra parte i nuovi sistemi industriali deprimevano, con aspri effetti immediati, il valore del lavoro rispetto a quello del capitale. Le aspirazioni ed i bisogni delle classi lavoratrici progredivano più rapidamente che i loro mezzi per soddisfarli; si dissolvevano sempre più i legami della tradizione e della subordinazione; gli operaî industriali, di cui, in passato, molti ritraevano dei profitti sussidiarî dalla coltivazione di piccoli appezzamenti di terreno, non di raro dal godimento di diritti di pascolo, si trovavano ormai privati di qualsiasi connessione colla vita rurale, correvano in ogni crisi il pericolo di mancare dei mezzi di sussistenza, e per causa dell'agglomerazione, dell'eccessiva durata del lavoro, ecc. erano soggetti (specialmente i fanciulli e le donne) a gravissimi pregiudizî fisici e morali. — Il predominio della dottrina economica liberista ed astensionista continuava ad impedire che a quei pregiudizî, per quanto era possibile, la legislazione apportasse riparo. Nel 1802 era stato, per verità, approvato dopo una vivace lotta il primo dei *Factory Acts* che conteneva parecchie disposizioni (come ad esempio la limitazione del lavoro diurno a dodici ore e la proibizione di quello notturno) a tutela della salute e della

moralità dei *parish apprentices,* dei fanciulli collocati dalle amministrazioni parrocchiali dei poveri nei cotonifici e nei lanifici: ma quello e qualche altro Atto consimile approvato prima della riforma parlamentare del 1832 aveano un obbiettivo assai limitato ed in fatto rimasero poco meno che lettera morta.

I frequenti periodi di crisi non impedivano che, in definitiva, la ricchezza nazionale seguitasse a crescere, come d'altra parte si manteneva rapido l'aumento della popolazione, la quale da 11 milioni nel 1815 giunse ad essere poco meno di 14 nel 1831. Continuava la serie meravigliosa delle invenzioni e delle applicazioni meccaniche, dei perfezionamenti nei processi industriali di ogni specie. Era assai considerevole anche il progresso nei sistemi di costruzione e manutenzione delle strade ordinarie, ma addirittura colossale fu l'espansione che alle industrie ed al commercio derivò dall'uso del vapore come forza locomotrice: la navigazione marittima a vapore, iniziata nel 1814, avea già raggiunto un notevole sviluppo quando, nel 1825, fu aperto al traffico il primo tronco di ferrovia a trazione meccanica e cominciò quell'ingente impiego di capitale e di lavoro, che fu richiesto dalla costruzione della rete ferroviaria.

§ 23.

La ripercussione dei mutamenti economici nell'ordine politico

Il rivolgimento delle condizioni economiche dell'Inghilterra, che nei primi decenni di questo secolo andava diventando sempre maggiore, doveva pur finire col minacciare quell'assoluto predominio, che i grandi proprietari fondiari esercitavano nella vita pubblica dopo la Rivoluzione del 1688. Il progresso meraviglioso delle industrie, dei commerci, della stessa agricoltura era stato

reso possibile dalla accumulazione dei capitali ed alla sua volta contribuiva a renderla ogni giorno più considerevole. La ricchezza propriamente mobiliare e quella costituita dall'investimento dei capitali negli stabilimenti industriali rappresentavano ormai una massa colossale di interessi, servivano di sostrato alla vita economica di una parte assai rilevante della popolazione, contribuivano in notevole misura all'entrata finanziaria dello Stato: era pertanto fatale che pretendessero ed ottenessero una partecipazione politica adeguata. E vi era una materia, nella quale tornava aspro ed evidente il contrasto fra gli interessi industriali e quelli della proprietà fondiaria, a cui lo stesso suo crescente concentramento in poche mani diminuiva la ragione di avere soddisfatti esclusivamente i propri interessi. Quel contrasto più acuto d'ogni altro derivava dalla legislazione relativa ai grani, dei quali i *Corn Statutes* (pur non riuscendovi sempre) si sforzavano di mantenere il prezzo esageratamente più alto di quello che le naturali condizioni del mercato avrebbero portato. La stessa scala mobile approvata nel 1828 ebbe, più che l'effetto di diminuire i prezzi, quello di introdurre un largo elemento di speculazione nel commercio del grano estero.

Altri fattori del movimento per la riforma parlamentare.

Le masse operaie dalle sofferenze, di cui s'è parlato, dalle servitù acerbe derivanti dalle leggi dei poveri si trovavano indotte ad aspirazioni di ordine sociale, che naturalmente si alleavano e costituivano una larga base di agitazione ad ogni intendimento di riforma degli ordinamenti pubblici esistenti. La formazione di grandi centri urbani ed industriali andava già scemando quella reverente affezione per le istituzioni tradizionali, quella tollerante acquiescenza ai loro difetti, alle loro anomalie, che erano state doti caratteristiche della società inglese, quando essa era prevalentemente agricola. Le stesse

dottrine economiche liberiste, che naturalmente ottenevano un meraviglioso successo essendo applicate in un periodo, in cui la potenza dell'Inghilterra nella marineria, nelle industrie, nei commerci non avea rivali, si trovavano in armonia colle tendenze riformiste nel campo politico e davano loro impulso ed appoggio.

D'altra parte, le anomalie nella rappresentanza politica, di cui s'è ripetutamente fatto cenno, assumevano ogni giorno proporzioni più gravi, giacchè si moltiplicavano e si sviluppavano rapidamente i centri industriali e commerciali, ed i colossali giacimenti di ferro e di carbone, la ricchezza di forze idrauliche, la rivoluzione nei mezzi di comunicazione e di trasporto, ecc., aveano determinato e continuavano a determinare uno straordinario aumento di popolazione, uno sviluppo enorme di attività e di prosperità economica in quelle contee settentrionali, che erano in passato le più povere e spopolate. E mentre una parte assai notevole della nazione era poco o punto rappresentata nella Camera dei Comuni, parecchi erano ancora i seggi, che venivano messi in vendita come una proprietà qualunque, e più quelli, rispetto ai quali si esercitava il patronato del Governo o di grandi case dell'aristocrazia. Però quel patronato permise a molti fra i più eminenti uomini di Stato di entrare nella vita pubblica e servì a temperare il predominio politico acquistato dalla Camera dei Comuni. Rispetto poi a quella dei Lords conviene notare che il sistema inaugurato da Pitt juniore con numerose nomine di Pari, scelti nei varî campi della vita del paese, avea attenuato il suo carattere di assemblea composta esclusivamente di membri dell'alto clero e sovratutto dell'aristocrazia fondiaria, e vi avea introdotto una qualche rappresentanza di altri rami dell'attività e della ricchezza nazionale.

I contrasti di interessi, le pretese, le aspirazioni, le tendenze suaccennate convergevano tutte nella domanda di una riforma parlamentare. Tale domanda andò diventando assai viva ed insistente e finì col dar luogo ad una agitazione, la quale, grazie all'influenza della stampa ed all'uso larghissimo fatto del diritto di associazione, acquistava sempre più estesa diffusione e provocava disordini e tumulti, a stento soffocati da leggi e provvedimenti repressivi. A quell'agitazione prendevano parte persone aventi gli intendimenti più disparati: infatti si limitavano a chiedere la riforma parlamentare anche coloro, che miravano a radicali riforme d'ordine generale ma, che non potevano sperare di vederle approvate se non da una Camera dei Comuni diversamente costituita; ed invocavano la riforma parlamentare sia quelli, che volevano il suffragio universale, sia quelli che volevano soltanto togliere la franchigia elettorale ad alcuni borghi per darla ai nuovi centri di popolazione.

La riforma parlamentare del 1832.

La Rivoluzione francese del Luglio 1830 aumentò l'eccitamento degli animi: il Ministero *tory*, mantenutosi contrario alla riforma parlamentare, dovette lasciare il posto ad un Ministero *whig*, che la comprese nel suo programma e che, dopo uno scioglimento della Camera dei Comuni, dopo vivissimi dibattiti dovuti specialmente alla tenace opposizione della Camera dei Lords, riuscì a far approvare la legge del 7 Giugno 1832 (2 Will. IV c. 45). Con questa legge, 143 seggi vennero tolti a borghi, che rimasero completamente *disfranchised* od ebbero ridotto il numero dei loro rappresentanti, per attribuirli alle contee, ad altri borghi o città sino allora non rappresentate. Nei borghi, il diritto elettorale fu mantenuto vita durante ai *freemen*, che ne godevano, e venne in pari tempo conferito ai possessori, a titolo di proprietà o di affitto, di una casa di abitazione, magaz-

zino, banco, bottega od altro edificio *(householders)*, avente l'annua rendita netta di L. s. 10, purchè nell'anno antecedente alla loro iscrizione nelle liste elettorali non fossero stati soccorsi dall'amministrazione dei poveri. Nelle contee, il voto fu conservato vita durante ai *freeholders* di 40 scellini, e venne in pari tempo attribuito ai *freeholders* ed ai *copyholders* che avessero un'annua rendita netta di L. s. 10, agli affittaiuoli *(leaseholders)*, quando la durata della locazione non fosse inferiore a 60 anni ovvero a 20 e la rendita netta annuale dello stabile ammontasse rispettivamente a L. s. 10 od a L. s. 50, agli *occupiers* di terreni od edifici anche per minor tempo, quando pagassero un canone di fitto non inferiore a L. s. 50. In confronto poi dell'antico sistema, il quale portava a verificare il titolo dell'elettore nel tempo stesso della elezione prolungandone indefinitamente la durata e dando così luogo a gravissimi disordini, rappresentavano un progresso assai notevole le disposizioni, che stabilivano la compilazione delle liste elettorali a cura degli *overseers of the poor*, la loro regolare revisione da parte di commissari giurisperiti *(revising barristers)*, e richiedevano, come condizione indispensabile all'esercizio del diritto elettorale, la iscrizione nella lista degli elettori.

Avendo disciplinato nel modo anzidetto le condizioni dell'elettorato, la riforma del 1832, oltre all'aver provveduto ad una ben più equa distribuzione dei seggi della Camera dei Comuni, chiamò ad una diretta partecipazione alla vita politica le classi medie. Queste raccolsero pertanto ogni vantaggio immediato dall'agitazione delle classi lavoratrici, che invece rimasero completamente escluse dalla franchigia elettorale. Ciononostante quella riforma determinò un rivolgimento così profondo nel carattere e nell'indirizzo della vita pubblica inglese da segnare il principio di una nuova epoca.

CAPITOLO II.

—

Ordinamenti locali.

§ 24.

Consolidamento e lento sviluppo degli ordinamenti locali.

Il secolo e mezzo circa, del quale si sono indicati quei tratti generali, che conviene tener presenti per meglio comprendere le istituzioni del governo locale, rappresenta rispetto a quest'ultimo un periodo di consolidamento, di espansione non turbata o stimolata da alcuna radicale innovazione legislativa, di sviluppo con un assetto e dentro forme ormai storicamente determinate e non ancora scosse dal rivolgimento, che si andava verificando nelle condizioni sociali ed economiche. Colla Rivoluzione del 1688 la lotta secolare fra la Corona da una parte, e dall'altra l'aristocrazia, la *landed gentry*, le corporazioni municipali non era finita in Inghilterra colla prevalenza della prima, come invece era avvenuto in varî Stati del Continente, e pertanto, — mentre in questi la Monarchia vittoriosa andò straordinariamente aumentando quel corpo di impiegati regi e quell'accentramento burocratico, che le aveano servito per debellare l'opposizione della nobiltà e delle comunità cittadine, — l'amministrazione locale inglese si mantenne decentrata, ed anzi rimase diminuita l' influenza esercitata su di essa dalla Corona. Nel lungo periodo, di cui si sta trattando, gli ordinamenti del governo locale acquistarono un carattere di solennità, di relativa stabilità, che da taluno oblìoso della corrispondenza, che può tardare ma pur deve alfine inevitabilmente stabilirsi fra le condizioni

generali della società ed il suo governo locale, fu scambiata con una perennità che avrebbe col tempo costituito un anacronismo assurdo. E quando sopravvennero le riforme non mancò chi augurò ritorni e restaurazioni che, quand'anche avessero potuto venir consentiti, sarebbero apparsi in pratica una grande delusione e da cui sarebbero derivati vizi, difetti, inconvenienti ben maggiori di quelli che possono imputarsi alle riforme.

Aumento rilevante della competenza dei giudici di pace.

Già s'è dimostrato, che da lungo tempo perno del governo locale era l'istituto dei giudici di pace: nel periodo, di cui si ragiona, la loro importanza andò diventando ancora maggiore ed aumentò il cumulo già rilevante dei poteri e dei doveri amministrativi e giudiziari ad essi attribuiti. Nè può destar meraviglia che ciò avvenisse. Per quanto fosse ancora scarso lo sviluppo della pubblica amministrazione in confronto di quello che dovea avere, in epoca posteriore, per effetto del progresso della civiltà e dell'indirizzo francamente democratico — tuttavia, già nel diciottesimo secolo e più nei primi tempi di quello presente, dal progresso sociale scaturivano rapporti nuovi, ovvero i vecchi assumevano importanza e fisionomia diversa. Diventava per tal modo necessaria una qualche maggiore cooperazione del governo locale; e siccome, generalmente parlando, questo non veniva dotato di organi nuovi, nè subiva mutamenti nella sua base aristocratica e tradizionale, così ogni sua espansione coincideva con una estensione della competenza dei giudici di pace.

Gratuità dell'ufficio.

Nonostante che l'aumento progressivo dei loro compiti rendesse l'ufficio gravoso ed assorbente, e sebbene la classe, ond'essi uscivano, avesse tale decisa preponderanza nello Stato da renderle assai agevole ottenere che fossero assegnate ai giudici di pace adeguate retribuzioni e compensi, — pure ciò non fu nemmeno tentato.

ed i grandi proprietarî fondiarî continuarono volonterosi a prestar l'opera loro gratuitamente. Fatto codesto, il quale prova quanto chiara fosse nella *gentry* la coscienza che — non essendo essa sorretta, come altrove lo erano le classi sociali superiori, da residui ordinamenti feudali, nè più possedendo immunità o giurisdizioni patrimoniali — l'influenza sociale e politica, da lei conseguita e goduta più largamente che mai nel periodo di cui si tratta, riposava per grandissima parte sull' adempimento gratuito degli ufficî del governo locale. E d'altro lato chi per poco consideri quale fosse nel luogo, ove avea i suoi tenimenti, la condizione di un ricco proprietario d'allora comprende come a lui — che generalmente nominava il parroco, che nei *farmers*, cui avea affittato gran parte delle sue terre, avea d'ordinario dei *tenants-at-will* (dei coloni, cioè, a cui poteva ritoglierle quando a lui piacesse) e, nei lavoratori delle altre, della gente a lui pienamente soggetta perchè da lui aveano il *cottage*, ove abitavano, ed il salario di cui vivevano, — dovesse tornare ben prezioso ed ambìto complemento della eminente ed invidiata sua posizione, l'ufficio di giudice di pace, che lo elevava a rappresentante della legge, ad amministratore della giustizia, a custode dell'ordine pubblico, a regolatore delle questioni relative alla prestazione della mano d'opera, che gli dava il controllo sull'amministrazione della parrocchia e dell'assistenza dei poveri e lo faceva partecipare a quella della contea.

Giurisdizione penale.

Le attribuzioni dei giudici di pace in ordine alla giustizia penale andarono man mano crescendo, ed in particolare ebbe grande sviluppo la giurisdizione sommaria, esercitata ordinariamente nel secolo passato da un solo giudice, mentre in quello presente divennero sempre più frequenti i casi, in cui fu richiesto l'intervento di due magistrati. Fra le materie di quella giurisdizione meri-

tano di essere citate le contravvenzioni alle disposizioni sempre più numerose che, riproducendo e modificando vecchie leggi ed ordinanze ovvero provvedendo a condizioni ed a bisogni nuovi, furono fatte (specialmente durante il regno di Giorgio III) per reprimere frodi di carattere industriale da parte dei manipolatori di generi alimentari (farine, pane, burro, formaggio, birra, ecc.) e degli esercenti di determinati mestieri e traffici (farmacisti, sovventori su pegno, merciajoli o rivenditori ambulanti, commercianti di carbone, ecc.).

Un nuovo campo di competenza dei giudici di pace fu aperto dal primo dei *Factory Acts*, che si è già citato (42 Geo. III c. 73). I giudici di pace, nelle *quarter sessions*, dovevano nominare due *visitors*, non aventi alcun interesse nelle fabbriche contemplate dalla legge (cotonifici e lanifici), dei quali uno fosse un giudice di pace, l'altro un ministro della *Established Church* o che entrambi fossero magistrati ovvero ministri; i *visitors* aveano autorità di entrare nelle fabbriche durante le ore di lavoro, per ispezionarle e riferire poi alle *quarter sessions* sulle loro condizioni e sull' osservanza delle disposizioni della legge, ed in caso di malattie infettive potevano richiedere l'assistenza di una persona dell'arte medica per accertarne la natura e determinare i rimedi che il fabbricante dovesse applicare; la punizione, con ammende, delle contravvenzioni alla legge era attribuita a due giudici di pace. Sorveglianza sul lavoro nelle fabbriche.

Sviluppando la competenza già attribuita ai giudici di pace dallo Statuto 5 Eliz. c. 4 per la risoluzione di controversie fra padroni ed apprendisti, leggi di Giorgio II, di Giorgio III, di Giorgio IV compresero nella loro giurisdizione varie questioni relative ai salari dei lavoratori rurali e degli operai delle fabbriche fino all'importo di L. s. 10. L'azione data al proprietario di un immobile nel Estensione delle attribuzioni di polizia.

caso che il conduttore avesse sottratto i mobili soggetti a privilegio in suo favore, l'azione diretta a riavere il possesso dell'immobile quando fosse stato abbandonato dal conduttore o non venisse pagato il fitto, un'azione concorrente con quella, che poteva esperirsi davanti ai tribunali ecclesiastici per ottenere il pagamento delle decime, furono da varie leggi dello scorso secolo deferite alla competenza dei giudici di pace. In questi varî casi, come in altri, di cui sarebbe troppo lungo far cenno, i giudici di pace erano evidentemente chiamati ad esercitare una giurisdizione civile, che veniva loro attribuita come un annesso alla loro competenza in materia di polizia, in quanto cioè veniva compresa nel mantenimento dell'ordine pubblico la protezione di interessi appartenenti per loro natura al campo del diritto privato. Ora, questa estrema estensione della competenza dei giudici di pace in materia di polizia non solamente era agevolata dal fatto, che l'ufficio loro non rispondeva ad alcuna rigida separazione o distinzione di poteri, ma era giustificata dal difetto, durato così a lungo, di una adeguata amministrazione locale della giustizia civile.

Competenza relativa alle *turnpike roads*, alla Milizia, ecc.

Allorchè cominciò la costruzione delle *turnpike roads*, ai giudici di pace furono attribuiti in materia, come si dirà altrove, una notevole ingerenza amministrativa ed estesi poteri di polizia repressiva.

I nuovi ordinamenti della Milizia e dell'esercito permanente aumentarono le attribuzioni, che i giudici di pace già avevano rispetto, per es., all'accasermamento delle truppe, alla requisizione dei mezzi di trasporto, ecc.: per quanto riguarda particolarmente la Milizia giova ricordare che, in fatto, la maggior parte dei *deputy lieutenants* erano gli stessi giudici di pace e che a questi ultimi spettava pronunciare le ammende per molte mancanze non aventi prevalente carattere di delitto militare.

Le licenze dei pubblici esercizi, ecc.

L'importanza, che erano andate acquistando le tasse interne di fabbricazione e di consumo (*excise*) introdotte alla metà circa del secolo decimosettimo, contribuì a far aumentare il numero delle prescrizioni di polizia e quindi a far che fosse oggetto di nuove discipline la competenza dei giudici di pace rispetto agli esercizî pubblici (*public houses*), dove si faceva spaccio di bevande. E del pari vi contribuì l'introduzione delle bevande spiritose nel consumo popolare, già avvenuta nel principio dello scorso secolo. In particolare l'abuso del *gin* (liquore distillato ad assai basso prezzo dalle bacche di ginepro) crebbe con tale spaventosa rapidità, che già nel 1729 si dovettero fare apposite leggi per tentare di infrenarlo. Sarebbe un fuor d'opera entrare nel laberinto dei numerosi Atti, che, durante l'epoca qui considerata, andarono variamente disciplinando la concessione della licenza da parte dell'amministrazione finanziaria e quella della licenza rilasciata dai giudici di pace nei riguardi della polizia, ora richiedendole entrambe, ora accontentandosi della licenza fiscale, ora parificando il trattamento degli spacci di birra, di vino, di bevande spiritose, ora disciplinandolo in modo diverso. Ed è sufficiente far cenno del *Licensing Act* del 1828 (9 Geo. IV c. 61). Per vendere in un albergo, in una *alehouse* o *victualling house* qualsiasi bevanda colpita da *excise* (birra, vino, sidro, liquori spiritosi, ecc.), che avesse da esser consumata nell'esercizio *(on the premises)*, era necessario ottenere una licenza annuale dai giudici di pace, e gli ufficiali dell'*excise* non potevano dal canto loro concedere alcuna licenza a chi non avesse previamente ottenuta quella dei giudici di pace; questi doveano in ciascuna *division* tenere ogni anno una *special session* (detta *the general annual licensing meeting*) per la concessione delle licenze e da quattro ad otto altre *special sessions* per autorizzare durante

l'anno il trasferimento della licenza di un esercizio da una persona ad un'altra; chiunque si ritenesse leso dal rifiuto dei magistrati circa la concessione ed il trasferimento di una licenza poteva appellare alle *quarter sessions*, a cui spettava decidere in via definitiva. — Attribuzioni analoghe a quelle relative alle licenze delle *public houses* furono date ai giudici di pace, già nello scorso secolo (specialmente da leggi di Giorgio II e di Giorgio III), rispetto ai teatri, ai locali pubblici destinati al ballo ed alla musica, ai gabinetti di lettura, ecc. Inoltre, in base ad una legge del 1772 (12 Geo. III c. 61) che riformò le disposizioni antecedenti in argomento, spettava alle *quarter sessions* accordare le licenze per la fabbricazione della polvere pirica.

Maggiori attribuzioni in ordine all'amministrazione dei poveri.

Un campo, nel quale la competenza dei giudici di pace ebbe un grande sviluppo, fu l'amministrazione della carità legale. Rimettendo ad altro luogo le particolari notizie sull'argomento, giova fin d'ora notare, che non solamente nelle nuove redazioni, fatte nel 1743 (17 Geo. II c. 5) e nel 1824 (5 Geo. IV c. 83), delle antiche disposizioni contro i furfanti ed i vagabondi, fu esteso il potere del singolo giudice di pace di condannarli ad essere detenuti in una *house of correction* per un tempo che, secondo la classe a cui appartenevano in conformità delle qualificazioni determinate dal testo della legge, variava da un mese a tre e che per quelli rinviati al giudizio delle *quarter sessions* poteva giungere anche ad un anno e mezzo; — non solamente divenne sempre più grave e difficile l'esercizio della giurisdizione dei giudici di pace relativamente agli *orders of removal*, provocati dagli amministratori dei poveri di una parrocchia contro indigenti che essi ritenevano non dover stare a carico della medesima, ma i giudici di pace, che dalla legge di Elisabetta avevano avuto soltanto una missione

di controllo e di repressione, furono investiti del potere di ordinare nei singoli casi la prestazione dei soccorsi: ciò che portava un profondo rivolgimento nell'organismo della beneficenza legale, del quale si dovrà ragionare estesamente in seguito.

§ 25.

L'amministrazione della contea.

Tutto quanto si riferiva al governo locale della contea continuò ad essere attribuito alle *quarter sessions* dei giudici di pace, senza partecipazione diretta od indiretta della popolazione, all'infuori della pubblicità delle sedute, — consuetudine secolare alla quale diede legale conferma una legge del 1834 (4 & 5 Will. IV c. 48) prescrivendo che, sotto pena di nullità, tutti gli affari relativi alla imposizione delle *county rates*, alla erogazione loro o di ogni altro fondo o provento, agli oggetti messi dalle leggi a carico della contea dovessero essere trattati *publicly and in open court* e che si avesse da dar pubblica notizia (due settimane prima) del giorno, in cui tali affari sarebbero stati trattati. Ogni carattere od ingerenza elettiva faceva pertanto difetto nella amministrazione della contea. I compiti relativi, che (come si è accennato) non erano molti, nè assai complessi o difficili, non aumentarono gran fatto durante il periodo, di cui si tratta.

Ponti.

Quanto ai ponti, una legge del 1701 (1 Ann. st. 1 c. 18) sanzionò la pratica invalsa che le *quarter sessions* ripartissero le spese della loro manutenzione fra le diverse parrocchie. Ed altre leggi successive (12 Geo. II c. 29; 14 Geo. II c. 33; 43 Geo. III c. 59; 52 Geo. III c. 110; 55 Geo. III c. 143) diedero man mano potere anche di trasformare, ingrandire, ricostruire i ponti

esistenti, autorizzarono che le riparazioni fossero appaltate per un certo numero di anni, resero più agevoli le espropriazioni dei terreni, la provvista dei materiali, ecc.

Carceri e case di correzione.

Una legge del 1823 (4 Geo. IV c. 64), modificata ed integrata nell'anno seguente dagli Atti 5 Geo. IV cc. 12 & 85, emendò e riunì le disposizioni complicate e molto difettose, che da secoli andavano sovrapponendosi le une alle altre relativamente alle carceri *(gaols)* ed alle case di correzione delle contee, — allo scopo di rimediare almeno in parte allo stato veramente deplorevole di quegli stabilimenti e di " provvedere non soltanto alla buona custodia dei detenuti, ma anche ad una più efficace preservazione della loro salute ed al miglioramento della loro condizione morale. „ In ogni contea ed in ogni sua *division* avente una separata Commissione di pace dovea esservi (a spese rispettive) una *gaol*, ed oltre alle *houses of correction* già esistenti, le *quarter sessions* aveano facoltà di istituirne altre in modo che bastassero per tutti gli oziosi ed i vagabondi, i quali potevano essere detenuti soltanto nelle case di correzione. Anche a diciassette borghi nominativamente indicati era fatto obbligo di avere una *gaol* èd una *house of correction*. — Parecchie disposizioni riguardavano i funzionarî ed agenti carcerarî, di cui la nomina — salvo che pel *keeper* (direttore) *of the county gaol* nominato dallo sceriffo — la remozione dall'impiego e la determinazione dello stipendio spettavano alle *quarter sessions* nelle contee e ad una *court of sessions for the gaol*, composta dai giudici di pace della *division*, nelle *divisions* aventi una separata Commissione di pace. Altre disposizioni regolavano il mantenimento, la disciplina, il lavoro dei detenuti, la loro separazione in classi secondo il sesso e la causa della detenzione, la disposizione dei locali, ecc. Le *quarter sessions* (o la *court of sessions*) potevano fare dei

regolamenti interni, doveano nominare due dei loro membri a fungere da *visitors* di ogni *gaol* e di ogni casa di correzione, senza pregiudizio del diritto di visitarle spettante a qualsiasi giudice di pace; aveano obbligo di inviare annualmente una relazione sull'andamento del servizio ad uno dei Segretari di Stato (quello per l'Interno); potevano deliberare di erigere, ricostruire, trasportare in altro luogo sia le *gaols* che le case di correzione, ed all'uopo avevano ampie facoltà di stringere contratti, acquistare terreni e fabbricati, ottenere dallo Scacchiere anticipazioni di danaro da restituirsi al massimo entro 20 anni, contrarre mutui ammortizzabili entro 14 anni e garantiti colla *county rate* (nelle *divisions* colla loro speciale *rate in the nature of county rate*), osservando le stesse modalità, che erano state stabilite dalla legge del 1808 sui *lunatic asylums*, della quale si dirà fra poco, ecc., ecc.

Le spese delle accuse criminali.

Uno Statuto del 1752 (25 Geo. II c. 36) cominciò a mettere a carico della contea le spese di accusa per i ladrocini ed altre *felonies* ossia crimini che importavano anche la confisca dei beni del condannato. Per lo innanzi, — in armonia al sistema generale che l'accusa dei delinquenti fosse esercitata dai cittadini e non a cura dello Stato, che cioè la *prosecution of criminals* fosse *public* ma non *official or State prosecution*, — chi accusava e traduceva un delinquente davanti ai giudici dovea in ogni caso sostenere le spese della *prosecution*. La legge del 1752 autorizzò invece la Corte, dinnanzi alla quale era stata portata l'accusa per una *felony* ad ordinare il pagamento delle spese relative a carico del *county stock* (fondo per le spese della contea). A quella legge altre ne susseguirono nel periodo di cui si tratta (fra cui, nel 1826, l'Atto 7 Geo. IV c. 64), le quali determinarono che per altri gravi delitti le spese dell'accusa — sia quelle sostenute dall' accusatore, sia anche quelle dei testimoni

indigenti — fossero rimborsate dal *county stock* tanto nel caso di condanna, quanto in quello di assoluzione quando fosse riconosciuto esservi stata ragione sufficiente e buonafede nell'accusare.

I manicomi. Un servizio nuovo attribuito alla contea fu quello dei manicomî. Fino al principio del secolo presente mancava ogni razionale ordinamento di tale servizio: pochissimi erano i manicomî, i pazzi vi erano sottoposti a crudeli trattamenti, ed a quelli indigenti le amministrazioni dei poveri provvedevano in vario modo, come potevano. Una legge del 1808 (48 Geo. III c. 96), considerando che " la pratica di rinchiudere i dementi poveri nelle *gaols*, nelle *houses of correction*, nelle case dei poveri e case di lavoro era altamente pericolosa e sconveniente, „ diede podestà alle *quarter sessions* di deliberare la istituzione di un *lunatic asylum* (manicomio) per la contea, nominando a sopraintendervi un certo numero di giudici di pace *(visiting justices)*, oppure di trattare con una o più contee finitime per provvedere insieme al ricovero dei pazzi. La convenzione, che intervenisse fra i comitati dei giudici di pace, all'uopo nominati dalle *quarter sessions* di ciascuna contea, dovea determinare il riparto delle spese del manicomio da istituirsi pel *district of united counties*, in ragione della rispettiva popolazione, stabilire in proporzione del riparto delle spese il numero dei *visiting justices* di ogni contea, e dovea essere presentata alle *quarter sessions* di ogni contea. I *visiting justices* potevano far contratti per l'acquisto di terreni e fabbricati, per la costruzione di edificî, ecc., nominare un *clerk*, un *surveyor* e gli altri impiegati ed inservienti necessarî, fare i regolamenti interni di servizio, ordinare riparazioni od altre spese di carattere generale, e doveano riferire alle *quarter sessions* intorno al loro operato ed alle spese occorrenti

od alla quota delle spese incombenti a ciascuna contea, nel caso che due e più contee si fossero associate. Le *quarter sessions* aveano da provvedere il danaro necessario o coll'ordinaria *county rate* ovvero con una imposta decretata e percepita negli stessi modi della *county rate*, e potevano, ove le spese fossero troppo gravose, contrarre mutui ammortizzabili entro quattordici anni e garantiti colle *rates*. Questo *mortgage of the rates*, che era destinato ad avere in seguito una generale applicazione, portava l'ordine al tesoriere della contea di prelevare sul prodotto delle *rates* e di pagare gli interessi e le quote di ammortamento fino alla completa estinzione del debito. I conti delle entrate e delle spese della contea in ordine all'esecuzione della legge doveano essere tenuti distintamente e venire esaminati una volta all'anno dalle *quarter sessions*. — Ogni giudice di pace della contea o delle contee associate, dove fosse istituito un *lunatic asylum*, sopra domanda degli *overseers* di una parrocchia, avea podestà di ordinare che qualsiasi individuo pazzo (demente ovvero idiota pericoloso), il quale stesse a carico dell'assistenza parrocchiale, venisse ricoverato nel *lunatic asylum* per rimanervi fino a quando fosse messo in libertà per ordine dei *visiting justices;* e che gli *overseers* della parrocchia, a cui quel povero appartenesse, avessero da pagare al tesoriere dell'*asylum* quella somma settimanale, che i *visiting justices* avessero fissata come retta per il mantenimento, i medicinali, il vestito e la cura dei ricoverati (compresa una quota per gli stipendi degli impiegati ed inservienti). Gli *overseers*, che trascurassero di informare un giudice di pace dell'esistenza di un pazzo, il quale stesse a carico della parrocchia, e di provocarne l'ordine di ricovero, erano punibili con una ammenda. Due o più giudici di pace potevano poi ordinare senz'altro il ricovero di qualunque maniaco nel-

l'*asylum*: nel caso che il suo *settlement* non potesse essere accertato, le spese del suo mantenimento erano per loro ordine pagate dal tesoriere della contea. — Le *quarter sessions* di una contea, anzichè istituire un manicomio proprio od in unione con altre contee, erano altresì autorizzate a trattare per ricoverare i pazzi in un manicomio fondato con offerte volontarie, ed aveano in tal caso da nominare un comitato che, salva la loro approvazione, concludesse l'accordo con un comitato dei direttori, curatori o sottoscrittori di quell'istituto.

Varie leggi modificarono quella del 1808. Un Atto del 1811 (51 Geo. III c. 79) determinò che gli *overseers* dovessero presentare al giudice di pace, a cui richiedevano l'ordine di ricovero, un certificato medico sullo stato della persona demente; che il giudice potesse ordinare che essa fosse nuovamente visitata a spese della parrocchia; e che egli potesse ricusare l'ordine di ricovero anche quando la pazzia non era pericolosa, salvo il ricorso alle *quarter sessions* di chi si ritenesse gravato da tale rifiuto. Una legge del 1815 (55 Geo. III c. 46) stabilì che le *quarter sessions* avessero da rinominare ogni anno il *committee of visiting justices* e che potessero ordinare l'ammissione nell'*asylum* di pazzi anche non poveri od appartenenti ad altre contee non consociate, quando l'*asylum* fosse più che sufficiente pel ricovero dei pazzi poveri della contea. Una legge del 1819 (59 Geo. III c. 127) prescrisse che in qualunque caso, in cui un pazzo fosse a carico della parrocchia, due giudici di pace, avutane notizia, avessero da ordinare agli *overseers* di presentarlo a loro e, dopo averne accertato lo stato coll'assistenza di un sanitario, potessero ordinarne il ricovero o nel *county asylum* ovvero, questo mancando, in una casa di salute debitamente autorizzata (*licensed house*), ordinando altresì che gli *overseers* pagassero le

spese del mantenimento e che il pazzo non fosse rimosso senza ordine di due giudici di pace. Carattere generale ebbe poi una legge del 1828 (9 Geo. IV c. 40), che provvide ad emendare e consolidare i vari Atti antecedenti. Questa legge manteneva facoltativa l'istituzione dei *county lunatic asylums*, ordinava che le spese fossero sempre sostenute con una *special county rate*, agevolava gli acquisti di terreni e fabbricati, concedeva con maggior larghezza l'appello alle *quarter sessions* contro gli ordini dei giudici di pace od il loro rifiuto di emanarli, imponeva ai *visiting justices* l'obbligo di fare annualmente una relazione al Segretario di Stato (per l'Interno), a cui dava potere di fare ispezionare da chi credesse qualsiasi *county asylum*, a spese della contea.

Malgrado le leggi che si sono riassunte, le contee procedettero assai a rilento nell'istituire i *lunatic asylums*. Uno stimolo venne più tardi dal severo divieto fatto dalla legge dei poveri del 1834, di tenere un pazzo pericoloso in una *workhouse* (casa di lavoro ed in genere di ricovero dei poveri) per più di quattordici giorni; ma ad onta di questa disposizione passarono ancora parecchi anni prima che diventasse generale la istituzione dei manicomî delle contee.

Le licenze per le case di salute.

L'affinità dell'argomento rende opportuno di far cenno a questo luogo di una legge del 1828 (9 Geo. IV c. 41), che abrogò le inefficaci disposizioni stabilite da Atti anteriori (del 1774, 1778, 1786) in ordine al regime ed alle licenze delle case di salute private. Creando uno speciale ordinamento per Londra, quella legge prescrisse che in tutto il resto dell'Inghilterra le *quarter sessions* fossero competenti a concedere ed a rinnovare annualmente la licenza, senza della quale in nessuna casa di salute era lecito accettare maniaci, e che esse avessero da nominare ogni anno tre o più giudici di pace ed

uno o più sanitarî affinchè fungessero da *visitors* colla assistenza di un *clerk*. Al Segretario di Stato (per l'Interno) spettava di revocare, su proposta dei *visitors*, le licenze in corso e di confermare il rifiuto delle *quarter sessions* circa la concessione o la rinnovazione delle licenze: ogni anno gli dovea essere inviata una relazione sullo stato delle case di salute, contenente i nomi di tutte le persone ricoverate. Niuno poteva essere ammesso in una *licensed house* senza un certificato firmato da due sanitari, e se si trattava di un povero, senza l'ordine di due giudici di pace ovvero di un *overseer* e del pastore della parrocchia e senza il certificato di un sanitario: dell'ammissione dovea esser data notizia, entro sette giorni, al *clerk* dei *visitors*. Questi doveano visitare le case di salute almeno quattro volte all'anno, ed il Segretario di Stato (per l'Interno) ed alcuni altri grandi ufficiali dello Stato potevano farle ispezionare quando credessero. Per ottenere la concessione ed il rinnovamento delle licenze occorreva il pagamento di determinati diritti, con cui la contea avea da sostenere le spese per l'esecuzione della legge. — Le disposizioni relative ai certificati di ammissione, alle ispezioni, alla comunicazione al Segretario di Stato (per l'Interno) dei nomi delle persone ricoverate erano applicabili anche agli ospedali pubblici e ad altre pie istituzioni, sostenute in tutto od in parte con volontarie contribuzioni.

Servizio dei pesi e delle misure.

La materia dei pesi e delle misure avea formato dal più antico tempo oggetto di numerosi Statuti, e già prima della fine del Medioevo la custodia dei campioni e la repressione delle frodi erano state attribuite alle *quarter sessions* dei giudici di pace. Nell' intento d'impedire più efficacemente l'uso di pesi e misure false o difettose, una legge del 1795 (35 Geo. III c. 102) stabilì che le *quarter sessions* avessero da nominare e da retri-

buire a carico della *county rate* persone, le quali almeno una volta al mese si recassero a verificare le bilancie ed i pesi in tutti i luoghi, in cui si vendessero mercanzie o prodotti, confiscando quelli falsi od inesatti, ecc., ecc.; ed una legge del 1797 (37 Geo. III c. 143) determinò che tali *examiners* fossero invece nominati nelle *petty sessions*. Ordinando tutta la materia e sovratutto provvedendo per l'uniformità dei pesi e delle misure in tutto il paese, un Atto del 1824 (5 Geo. IV c. 74) stabilì che le *quarter sessions* avessero da provvedere per la rispettiva contea, a carico della *county rate*, i campioni dei pesi e delle misure, che doveano essere verificati coi prototipi depositati presso lo Scacchiere.

Le county rates.

Come si è già avvertito, le sessioni trimestrali dei giudici di pace non soltanto deliberavano intorno al modo di regolare i servizi spettanti alla contea, ma decretavano altresì le imposte all'uopo necessarie. Il loro ammontare, in origine ripartito discrezionalmente dalle *quarter sessions* fra le varie parrocchie ed in progresso di tempo caricato sopra di esse nelle proporzioni consacrate dalla consuetudine, veniva in ogni singola parrocchia (secondo s'è detto altrove), per ragione di agevolezza dell'esazione, per l'uso invalsone, per la positiva disposizione dello statuto 14 Cha. II c. 12, riscosso dagli stessi contribuenti della *poor rate* ed in base alle stesse valutazioni del loro reddito imponibile individuale. Ma, poichè ognuna delle imposte corrispondenti ai singoli servizi della contea era autorizzata e disciplinata da leggi diverse, avveniva che quelle varie imposte fossero separatamente decretate, ripartite e riscosse. Ora una legge del 1738 (12 Geo. II c. 29), nell'intento di ovviare ai gravi inconvenienti ed alle spese sproporzionate, derivanti da tale molteplicità di imposizioni e di esazioni per contributi quasi tutti di assai tenue entità, prescrisse

che " i giudici di pace nelle *quarter sessions*, invece di *rates* separate e distinte, decretassero una sola *general rate* per l'ammontare della somma, che nella loro discrezione avessero da ritener sufficiente per provvedere a tutti ed a ciascuno dei varî scopi e propositi degli Atti, „ che aveano disciplinato i diversi servizî. L'importo di quella *general rate* dovea essere ripartito tra le varie parrocchie nella proporzione, in cui erano per consuetudine ripartite per lo innanzi le singole *rates;* e le somme esatte nelle parrocchie aveano da essere versate (a mezzo dell'*high constable* di ciascun *hundred*) nelle mani di un tesoriere, nominato dai giudici di pace nelle *quarter sessions*, al quale incombeva poi di fare i pagamenti in conformità dei loro ordini. I *churchwardens* e gli *overseers* di ogni parrocchia, che si ritenesse indebitamente caricata, potevano ricorrere alle stesse *quarter sessions*. La legge inoltre stabiliva, coll'intento di limitare le spese, che non si potesse spender danaro " per riparare ponti, prigioni, case di correzione, „ se non in seguito a denuncia della loro insufficienza o del loro bisogno di riparazioni, fatta dai *grand juries* alle assise, *quarter sessions*, ecc. Le sessioni trimestrali potevano di tempo in tempo decretare l'imposizione della *general rate* solamente quando dai conti del tesoriere risultassero spesi i tre quarti della somma raccolta coll'ultima imposizione. Ma una legge del 1815 (55 Geo. III c. 51) abrogò quest'ultima restrizione e diede potere alle *quarter sessions* di decretare l'imposta ogniqualvolta lo ritenessero opportuno nella loro discrezione. La succitata legge del 1815 introdusse poi una innovazione di ben maggiore importanza: essa mise da banda il sistema di caricare sulle parrocchie le somme occorrenti per le spese della contea nelle proporzioni consacrate dalla consuetudine, e prescrisse invece alle *quarter sessions* di tassare ogni

parrocchia con una eguale determinata aliquota dell'intera rendita annuale imponibile nei riguardi della *poor rate*. Per tal modo, la rendita imponibile colla tassa dei poveri diventava la base per la ripartizione delle spese della contea fra le parrocchie, così come lo era per la surripartizione di quel carico tra i singoli contribuenti di ciascuna parrocchia. Merita infine di essere fatto presente che, riproducendo in sostanza anteriori disposizioni, la legge del 1815 conservava in quei distretti di una contea, che avessero una speciale Commissione di pace, la separata imposizione, fatta da tale Commissione, di *rates in the nature of the county rates*, ossia di *rates* decretate agli stessi scopi e negli stessi modi delle *county rates*.

La legge del 1738 avea enumerato ben sette oggetti, pei quali — come s'è accennato — Atti antecedenti aveano attribuito alla contea una competenza passiva di spesa. Dopo d'allora singole leggi speciali andarono man mano ponendo a carico della contea le spese (in generale assai tenui) per molti altri oggetti a quelli analoghi od accessori, quasi tutti attinenti ai servizi giudiziari e di polizia: i contributi relativi andarono per lo più a formar parte della *county general rate*.

A proposito dell'ordinamento della *county rate* è opportuno far cenno anche di un Atto del 1825 (6 Geo. IV c. 40). Considerando che non solo le leggi già citate, relative ai manicomi ed alle carceri, aveano dato potere alle *quarter sessions* di contrarre prestiti (autorizzandole anche a garantirli sull'ammontare della *county rate*), ma che singole altre leggi aveano pure concessa facoltà in altri casi di prender danaro a mutuo, e ravvisando la convenienza di mettere in grado le contee di godere, per tutti i prestiti fino allora contratti, del beneficio derivante naturalmente nella misura dell'inte-

resse dalla garanzia costituita sulle *county rates*, quella legge diede in generale facoltà alle *quarter sessions*, quando lo stimassero vantaggioso ed i creditori lo consentissero, di estinguere i prestiti anteriormente contratti contraendone di nuovi ammortizzabili in 14 anni e per tale periodo garantiti con delegazione sulla *county rate* per gli interessi e per le quote di capitale, che venivano a maturare annualmente. E questa facoltà di contrarre mutui ammortizzabili entro 14 anni e garantiti colle *county rates* fu da una legge del 1826 (7 Geo. IV c. 63), estesa alla erezione o ricostruzione della *county hall* (palazzo della contea) e di altri fabbricati della contea destinati per le assise, per l'alloggio dei *judges of assize*, ecc., ecc.

§ 26.

Assistenza data ai giudici di pace dagli *high* e *petty constables*.

Nell'esercizio delle loro attribuzioni sempre più estese e complicate, i giudici di pace continuavano ad essere assistiti e ad avere quali organi esecutivi gli *high* e *petty constables*. Colla completa decadenza delle *courts-leet* degli *hundreds*, la nomina degli *high constables* (che in alcuni luoghi si faceva a vita, in altri annualmente) era, in fatto, passata agli stessi giudici di pace, d'ordinario nelle *quarter sessions*, talvolta nelle *special sessions*. Ugualmente ai giudici di pace nelle *special sessions* era, in generale, passata per la decadenza delle *manorial courts* la nomina dei *petty constables*, che veniva fatta (per lo più sopra designazione della *vestry*) a turno tra i parrocchiani capaci di adempiere l'ufficio. Però in varî luoghi il *constable* continuava ad essere nominato dagli abitanti della *township*, ma in tal caso era stato riconosciuto ai giudici di pace il diritto di non appro-

vare la nomina fatta e di sostituire provvisoriamente un'altra persona (13 & 14 Cha. II c. 12 = 1662). Naturalmente colla nomina o colla conferma della nomina i giudici di pace aveano acquistato anche il potere di rimuovere i *constables* dall' ufficio. Sia gli *high* che i *petty constables* non erano stipendiati: aveano però diritto a riscuotere degli emolumenti nell'esercizio di determinate attribuzioni. Prima di entrare in carica essi doveano prestar giuramento davanti ai giudici di pace. Dal tempo della loro istituzione, l'importanza degli *high constables* era andata scemando, salvo che per le loro attribuzioni, relativamente recenti, circa la ripartizione e la esazione della *county rate*. All' incontro i compiti dei *petty constables* erano andati diventando sempre più gravosi e complessi. Come fu accennato. essi erano anzitutto funzionarî di polizia, ai quali sia dalla *common law* che da una serie di Statuti derivava un dovere ed un potere proprio, assai esteso, di mantenere la pace pubblica e pertanto di reprimere le violenze, di arrestare i delinquenti, i vagabondi, gli ubbriachi, ecc., di proteggere la vita e gli averi dei cittadini, e via dicendo. Ora, per l'aumento della popolazione e per le esigenze del progresso sociale, questo compito andava imponendo ai *petty constables* una assiduità sempre maggiore. D'altra parte, siccome essi erano i veri esecutori materiali di tutti i *precepts*, *warrants*, *orders*, *convictions* ed in genere di tutti gli atti dei giudici di pace e doveano prestare assoluta obbedienza ai loro ordini legali, di pari passo coll'aumento della competenza di questi magistrati, aumentava il peso delle incombenze dei *petty constables*. E va altresì notato che, indipendentemente dalle condanne per veri delitti, essi potevano essere puniti con un'ammenda da due giudici di pace (salvo appello alle *quarter sessions*)

per negligenza nell'adempimento del loro dovere o trasgressione degli ordini ricevuti (33 Geo. III c. 55 = 1793), e che si trovavano esposti ad incorrere in così gravi responsabilità verso i terzi da indurre il legislatore (ad es. con un Atto del 1751 = 24 Geo. II c. 44) ad accordare loro una protezione affine a quella concessa (come si dirà fra poco) ai giudici di pace.

Insufficienza del servizio dei *constables*

La gravità degli oneri derivanti dall'ufficio fece sì che le classi agiate se ne ritraessero, come del resto avveniva per gli altri ufficî parrocchiali. A non dire delle numerose esenzioni accordate dalle leggi (per es. ai membri del Parlamento, ai funzionarî dello Stato, a coloro che coprissero un altro ufficio locale), l'originario dovere generale della personale accettazione dell'ufficio di *constable* finì coll' essere universalmente eluso; e la pratica già vigente in antico, che l'individuo nominato potesse sostituirne un altro in caso di assenza o malattia, si trasformò nella consuetudinaria ammissione, in ogni caso, di sostituti, che venivano pagati dagli individui personalmente obbligati ed erano quindi reclutati tra i parrocchiani più poveri. Sebbene ai giudici di pace fosse naturalmente riservato di esaminare se le persone sostituite avessero i necessarî requisiti di moralità e di capacità, è ovvio comprendere che le condizioni d'un servizio organizzato come si è detto lasciavano moltissimo a desiderare. Specialmente le attribuzioni di agente di polizia erano adempiute dai *constables* in modo affatto insufficiente, sovratutto nelle città, dove l'adempimento ne diventava ogni giorno più necessario e difficile. E ciò indusse il legislatore a tentare di rimediarvi (come si accennerà in seguito), istituendo in molti borghi, durante il periodo di cui si ragiona, uno speciale servizio di polizia ed offrendo (verso la fine del periodo) opportunità di istituirlo a qualsiasi parrocchia.

D'altra parte, se era già deficiente in via ordinaria, il servizio dei *constables* parrocchiali riusciva assolutamente impari al bisogno in occasione di straordinari turbamenti dell'ordine pubblico. Ed anche a ciò si cercò di provvedere facendo rivivere l'antico dovere di tutti i membri delle singole comunità di concorrere al mantenimento della pace pubblica ed estendendo e disciplinando il potere dei giudici di pace di nominare degli *special constables* in caso di tumulti o di gravi delitti *(felonies)*. I giudici di pace aveano anche in passato esercitato quel potere in base alla *common law*, ma una legge del 1801 (41 Geo. III c. 78) lo confermò ordinando che gli *special constables* fossero, coll'approvazione delle *quarter sessions*, compensati pel servizio prestato a carico del *county stock*; ed una legge del 1820 (1 Geo. IV c. 37) diede espressamente la facoltà di nominarli appena vi fosse un ragionevole timore di turbamento dell'ordine pubblico. Infine un Atto del 1831 (1 & 2 Will. IV c. 41) stabilì che, quando due o più giudici di pace, sull'informazione giurata di una persona credibile, ritenessero che fosse avvenuta una sollevazione, un tumulto, una *felony* o che dovesse ragionevolmente temersi che avvenisse, e stimassero insufficienti gli ordinari agenti di polizia per mantenere la pubblica pace, essi — dandone notizia ad un Segretario di Stato (quello per l'Interno) ed al *lord lieutenant* della contea — avessero autorità di nominare quali e quanti stimassero conveniente degli abitanti del luogo *(householders)*, non esenti legalmente dal servizio di *constable*, a fungere per il tempo necessario da *special constable*, sotto pena di ammenda se non vi si prestassero: il Segretario di Stato poteva autorizzare a nominare *special constables* anche gli individui esenti dal servizio di *constable*. Gli *special constables* prestavano giuramento ed aveano tutti i poteri

Gli special constables.

e doveri degli ordinarî *constables*. I giudici di pace, nelle *special sessions*, erano autorizzati ad ordinare il pagamento di compensi agli *special constables* pel servizio prestato e di altre spese occorse, a carico della contea ovvero della *division*, se questa non contribuiva alla *county rate*, ma aveva una propria *rate* di natura eguale alla *county rate*.

Norme di procedura osservate dai giudici di pace.

Nel periodo, di cui si tratta, niuna variazione radicale si verificò nei metodi e nelle forme, con cui i giudici di pace procedevano nell'adempimento dell'ufficio. Ogni loro compito, ogni loro potere — all'infuori di quelli ad essi incombenti in base alla *common law*, come *conservatores pacis* — erano sempre in modo preciso determinati dalle singole leggi. E l'emanazione dei provvedimenti amministrativi e di polizia *(orders)* continuò ad essere preceduta ed accompagnata dalle forme proprie del procedimento giudiziario (quali il dibattito pubblico e contradditorio e la formale estensione dell'*order* per iscritto), coll'assistenza di un *clerk*. Al quale ultimo proposito giova avvertire che, come le *quarter sessions* aveano il loro segretario o cancelliere nel *clerk of the peace*, il quale era nominato a vita (*quamdiu se bene gesserit* = 1 Will. & Mar. c. 21) dal *custos rotulorum* e, col consenso di questo, potea farsi sostituire da un *deputy clerk*, — così le sessioni divisionali aveano un *clerk of justices* nominato dai giudici, che vi partecipavano, e per regola generale scelto tra i legali od i procuratori del capoluogo della *division*. E del pari ogni giudice, che agisse da solo, si faceva assistere o dal *clerk* della *division* o da un *clerk* da lui specialmente nominato giusta un diritto, che la *common law* riconosceva naturale in ciascun giudice di pace.

Le divisions.

Originariamente le *divisions* o distretti, in cui ogni contea era ripartita in ordine alla giurisdizione dei

giudici di pace, corrispondevano, come s'è detto, agli antichi *hundreds*; ma, sovratutto per ragione dell'aumento e dello spostamento della popolazione verificatisi in così grandiose proporzioni a partire dalla seconda metà dello scorso secolo, un sistema di circoscrizioni, che datava da tempi remoti, dava luogo a sempre più gravi inconvenienti. E pertanto, nel 1828, una legge (9 Geo. IV c. 43) autorizzò le *quarter sessions* a riordinare la ripartizione della contea in *divisions*, creandone anche di nuove. La ripartizione fatta conforme alla procedura determinata da quella legge avrebbe dovuto, secondo i casi, durare dieci o ventun anni, ma nel 1836 (6 & 7 Will. IV c. 12) le *quarter sessions* furono autorizzate ad introdurre altre modificazioni per far possibilmente coincidere le *divisions* colle nuove circoscrizioni distrettuali dell'amministrazione dei poveri.

Nel 1819 (59 Geo. III c. 28) si diede facoltà alle *quarter sessions*, quando il soverchio numero degli affari lo rendesse opportuno, di dividere la Corte in due sezioni. E gli affari delle *quarter sessions* erano andati aumentando anche perchè nelle leggi del diciottesimo secolo era assai di frequente concesso l'appello alle sessioni trimestrali contro le *convictions* e gli *orders* pronunciati da uno o più giudici di pace; e di pari passo colla larghezza della concessione dell'appello s'era proceduto nel dichiarare in gran numero di casi definitive le decisioni delle *quarter sessions* e vietare il rimedio straordinario del *writ of certiorari*.

Responsabilità dei giudici di pace.

Poichè, per regola generale, i cittadini erano ammessi a chiedere il risarcimento dei danni contro gli ufficiali pubblici, che avessero agito oltre i poteri del loro ufficio o con violazione delle norme prescritte dalla legge, — i giudici di pace, che facilmente potevano errare senza mala intenzione, ma per ragione della

straordinaria quantità e diversità dei compiti ad essi attribuiti, si trovavano esposti frequentemente ad azioni e molestie giudiziarie. Il legislatore trovò equo di intervenire ripetutamente per limitare tale loro responsabilità entro ragionevoli confini. Già nella prima metà del diciottesimo secolo, due leggi (7 Jac. I c. 5 e 21 Jac. I c. 12) aveano con quell' intento prescritto che le azioni contro i giudici di pace dovessero essere intentate nella contea dove era stato compiuto l'atto attaccato, e che il giudice di pace chiamato in giudizio potesse assumere processualmente la posizione più favorevole per la difesa, consistente nella generica negazione delle allegazioni di chi promoveva il giudizio *(plead the general issue).* Ma più valido aiuto porse la legge succitata del 1751 (24 Geo. II c. 44), la quale (considerando che i giudici di pace erano scoraggiti nell'esercizio delle loro funzioni da liti vessatorie, loro intentate per piccoli, involontarî errori di procedura, e che era necessario, in quanto ciò potesse conciliarsi colla sicurezza e colla libertà dei cittadini, proteggerli nell'esercizio delle loro funzioni onorarie e di fiducia) stabilì, che le azioni si prescrivessero dopo trascorsi sei mesi dal compimento dell'atto incriminato, che al giudice di pace dovesse darsene notizia chiara ed intelligibile, colla indicazione precisa dei motivi e delle prove, almeno un mese prima del processo, che egli potesse offrire una somma di danaro a titolo di indennità e che, se questa venisse rifiutata e, se rinnovatane l'offerta all'aprirsi del giudizio, fosse invece ritenuta sufficiente dal giurì, non soltanto il giudice di pace dovesse andar prosciolto col pagamento di quella somma, ma sul suo montare avesse da essere rimborsato delle spese sostenute. Altre provvidenze di carattere speciale furono stabilite, relativamente all'esercizio della giurisdizione

speciale sommaria, dalla legge 43 Geo. III c. 141 (1803). — Quanto al controllo amministrativo sulla condotta dei numerosi giudici di pace (circa 2700 prestavano servizio attivo nell'Inghilterra e nel Paese di Galles verso la fine dello scorso secolo e quasi 5000 nel 1832), il mutamento portato nell'indirizzo politico dalla Rivoluzione del 1688 avea assai contribuito a render nominale l'esercizio d'ogni potere disciplinare e dello stesso diritto di revocarli dall'ufficio, che spettava pur sempre alla Corona. Ma l'indipendenza per tal modo goduta, in fatto, dai giudici di pace non dava luogo ad inconvenienti: a ciò contribuivano il sistema della collegialità adottato per tutte le decisioni più importanti, la costante cura del legislatore di ben determinare i limiti e le modalità delle loro attribuzioni, ecc., ma vi influiva pure grandemente l'alto sentimento di onore, che per tradizione secolare e per spirito di classe i giudici di pace delle contee portavano nell'adempimento delle loro funzioni.

§ 27.

Le garanzie della legalità in ordine alla funzione amministrativa.

Chi ripensi alla descrizione fatta sin qui del governo locale nelle varie epoche e specialmente a quanto, rispetto a quella dei Tudors, si è detto circa la natura dell'ufficio dei giudici di pace, le loro attribuzioni ed i controlli ed i freni, a cui ne era assoggettato l'esercizio, non dovrebbe trovar difficoltà nel concepire come fossero costituite le garanzie della legalità in ordine alla funzione amministrativa; e tale concetto sarà maggiormente chiarito dalle cose, che restano ancora da esporsi in questa parte dell'opera intorno a speciali ordinamenti del governo locale. Quelle garanzie si fondavano sopra-

tutto sull'elemento originario, sostanziale e caratteristico dell'organizzazione pubblica inglese, vale a dire sulla compenetrazione e sul coordinamento dell'amministrazione colla giustizia. Da una parte, la funzione amministrativa e quella giudiziaria si trovavano fuse nei giudici di pace, e pertanto vi erano le garanzie derivanti dalle forme della procedura giudiziaria, dallo spirito e dall'indipendenza dell'ufficio giudiziario sia nel diretto adempimento di compiti amministrativi immediatamente incombenti ai giudici di pace, sia nell'esercizio delle loro attribuzioni rispetto alla nomina od alla conferma della nomina di funzionarî locali, all'approvazione, in determinati casi, dei loro atti e conti, alla decisione dei ricorsi, a cui questi potessero dar luogo. D'altro canto, la cura tradizionale del legislatore di precisare quanto più fosse possibile, fino nei più minuti particolari, le norme direttive ed il procedimento da osservare nell'adempimento della funzione amministrativa, avea per effetto che, per gran parte, gli atti delle varie autorità dovessero corrispondere ad una concreta applicazione dei precetti legislativi. Ora, siccome erano principî secolari che *there is a wrong, there is a remedy* (non v'ha torto senza rimedio), che nessuna contestazione poteva essere sottratta ad una decisione giudiziaria, che i giudici aveano da assicurare a qualunque cittadino l'osservanza della legge e la riparazione del torto sofferto, così — fuorchè nei casi, in cui il malgoverno fosse scevro da inosservanza o violazione di legge, perchè dovuto all'esercizio di un potere discrezionale, — la funzione amministrativa si trovava esposta al controllo giudiziario provocato da chi avea veste od interesse ad impugnare la conformità di un determinato atto al precetto della legge. Questo controllo, oltre ad esser fatto nelle ordinarie vie giudiziarie, era esercitato

dalle Corti superiori di giustizia (principalmente dal *King's Bench*) col mezzo dei *prerogative writs.* Di alcuni di questi rimedi straordinari si è già tenuto parola in relazione alla giurisdizione dei giudici di pace, rispetto alla quale trovavano un'applicazione specialmente importante: ma, poichè — a non dire dell'estensione che aveano in altri campi posti fuori dei limiti del presente studio — in quello stesso del governo locale i *prerogative writs* potevano servire a mantenere od a far rientrare nell'orbita della legge, oltre i giudici di pace, anche altre autorità o persone, è opportuno tornarne a discorrere in modo più esteso e generale.

Il *writ of mandamus* consisteva nell'ordine, emanato 1 *prerogative writs.*
dal *King's Bench* e diretto a persone, corporazioni o corti giudiziarie inferiori, di fare alcuna cosa ad esse incombente per ragione del loro ufficio e dovere e da quella Corte superiore ritenuta o supposta essere conforme al diritto ed alla giustizia. In tesi generale, il *writ of mandamus* era destinato a provvedere per quelle violazioni di un pubblico diritto o dovere, che non potessero essere riparate col mezzo di una azione ordinaria, e le sue concrete applicazioni erano svariatissime. Quel *writ* serviva, ad es., per costringere i giudici di pace a far uso dei poteri giudiziari o di altra natura ad essi attribuiti, per far conseguire a chi la implorava l'ammissione o la reintegrazione in un pubblico ufficio, franchigia, diritto corporativo o nell'uso di un pubblico edificio, per ottenere la produzione, la ispezione o la consegna di libri e carte pubbliche, per far procedere alla elezione di pubblici funzionari, ecc., ecc. Prima di emanare il *writ of mandamus*, il *King's Bench* faceva precetto alla parte, contro cui era richiesto, di indicare le ragioni per le quali essa credesse, che il *writ* non dovesse essere emanato, e, quando la parte non indicasse

sufficienti motivi in contrario o non si sottomettesse rinunciando alla contestazione, il rescritto era emanato dapprima in forma alternativa, colla ingiunzione cioè di fare la cosa richiesta o di presentare una precisa ragione di rifiuto in un determinato giorno, e successivamente in forma perentoria.

Il *writ of certiorari* era un ordine diretto da una delle Corti superiori di giustizia (per lo più dal *King's Bench*) ad una magistratura inferiore per avocare a sè stessa (nei casi, in cui tale straordinario rimedio non fosse vietato dalla legge,) la cognizione di un atto o procedimento. Siffatto potere delle Corti superiori derivava da ciò, che tutte le magistrature inferiori funzionavano per delegazione della Corona e che questa, come mandante, conservava il diritto di sottrarre loro gli affari per farli esaminare dai proprî giudici ordinarî. Nei riguardi del governo locale, il *writ of certiorari* serviva a far sì che la Corte superiore, la quale lo aveva emanato, esaminasse se un determinato atto fosse conforme alla legge vigente, se questa fosse stata rettamente interpretata rispetto a quell'atto, se il funzionario che l'avea compiuto fosse competente, e che. ove ciò non fosse, quella Corte provvedesse direttamente per l'applicazione della legge al caso concreto. Conviene però tener presente che (come fu altrove accennato) la legislazione, specialmente dopo la Ristorazione, andò togliendo il rimedio del *writ of certiorari* in un sempre maggior numero di casi, nei quali però era generalmente ammesso l'appello alle *quarter sessions*.

Con un *writ of prohibition* una Corte superiore (ordinariamente il *King's Bench*) poteva ingiungere a qualsiasi magistratura inferiore di non proseguire la trattazione di un determinato affare, che eccedesse i limiti della sua giurisdizione. Questo rescritto, avente per

oggetto di impedire lo sconfinare delle competenze, poteva pertanto essere indirizzato anche ai giudici di pace. ma rispetto ad essi avea, in pratica, scarsissima applicazione.

Il *writ of quo warranto*, che nella sua forma originaria era andato cadendo in disuso ed aveva assunto quella più semplice della cosidetta *information in the nature of quo warranto*, dava modo di esigere da coloro, che avessero usurpato o pretendessero un ufficio, un privilegio, una franchigia, la prova del loro diritto, e quindi di decidere se non lo avessero o se lo avessero perduto. Questo rescritto trovava speciale applicazione rispetto alle corporazioni municipali ed ai loro funzionari: al quale ultimo riguardo parecchi Statuti (32 Geo. III c. 58; 7 Will. IV & 1 Vict. c. 78; 6 & 7 Vict. c. 89, ecc.) trovarono necessario di limitare il tempo durante il quale si potesse con tal mezzo straordinario impugnare il titolo di chi occupasse l'ufficio di *major*, *alderman*, *councillor* od esercitasse i diritti di *freeman* o di *burgess*.

Infine, basti richiamare quanto s'è già detto circa il *writ of habeas corpus*, perchè si abbia presente come con questo mezzo, che poteva essere invocato da chiunque o per conto di chiunque fosse arbitrariamente detenuto, fosse assicurato il rimedio contro le offese della libertà personale, che venissero compiute dai funzionari del governo locale.

§ 28.

Consolidamento dei *select bodies* nell'amministrazione dei borghi

Il regio proclama, dato a Faversham nel 17 Ottobre 1688, un atto di resipiscenza compiuto da Giacomo II troppo tardi perchè potesse giovare alla sua causa ormai irremissibilmente perduta, aveva stabilito che i borghi, i quali avessero rinunciato alle loro Carte o le avessero

avute giudiziariamente cassate, quando (come era in molti casi) la rinuncia o la sentenza non fosse ancora stata formalmente registrata, e nonostante che nuove Carte fossero state emanate, potessero tornare a regolarsi colle antiche. Le regie Corti diedero pieno effetto a quel proclama, e quindi una gran parte dei borghi profittarono delle sue concilianti disposizioni. Ma siffatta reintegrazione delle costituzioni municipali non faceva se non rimettere in funzione i *select bodies* quali erano prima delle recenti innovazioni; ed anzi, durante il regno di Guglielmo III, non solo abortì ogni tentativo di ripristinare nel governo dei borghi una larga partecipazione della cittadinanza, ma — assai contribuendovi le decisioni della Camera dei Comuni sulle elezioni contestate dei suoi membri, generalmente favorevoli all'assorbimento di potere compiuto dai *select bodies*, — si fece il possibile per consolidare le loro usurpazioni, per estendere le funzioni dei *common councils*, e crebbe più che mai l'abuso di nominare a far parte della corporazione persone non residenti, mentre ne era esclusa la generalità degli abitanti. La ragione essenziale, per cui la trasformazione in senso oligarchico, avvenuta nella grande maggioranza delle costituzioni municipali, si trovò ad avere ogni giorno più aperta conferma e fu ardentemente sostenuta dagli stessi *Whigs*, non deve evidentemente ricercarsi tanto nell'intento di escludere la maggioranza degli abitanti dall'esercizio delle attribuzioni (per lo più scarse e poco importanti) spettanti alle corporazioni municipali rispetto al governo locale, quanto nell'interesse rilevantissimo della rappresentanza parlamentare dei borghi. Come v'erano parecchie decine di borghi, i quali non aveano costituzione municipale e ciononostante nominavano uno o più membri della Camera dei Comuni, così v'erano, (sebbene in minor numero) dei *corporate boroughs* senza

franchigia elettorale: ma la grande maggioranza dei *corporate boroughs* (più che duecento) inviavano dei rappresentanti al Parlamento. Ora l'esercizio più o meno diretto ovvero l'influenza preponderante sull'esercizio di tale prerogativa, in molti borghi posseduta dalla Corona, in molti da grandi famiglie dell'aristocrazia, in altri da una classe ristretta di cittadini (a non dire dell'immediato profitto materiale che specie a quest'ultima non di rado derivava dal mercato dei seggi parlamentari) costituivano, come ognuno intende, una forza politica di primo ordine, che quanti la possedevano, ed in generale la classe allora governante, erano tratti a strenuamente salvaguardare e difendere. E ciò, più d'ogni altra causa, contribuì a far che per sì lungo tempo la vita amministrativa dei borghi rimanesse priva delle più elementari condizioni di uno sviluppo razionale e regolare.

Limitata competenza delle corporazioni municipali.

A ben afferrare la fisonomia delle corporazioni municipali inglesi prima della riforma del 1835, conviene tener presente che a loro riguardo si verificava ciò che, del resto, costituì sempre uno dei tratti distintivi della legislazione amministrativa inglese, vale a dire che da nessun ordinamento esse derivavano una competenza di carattere generico, indeterminato: non dalla *common law* in quanto vi si erano affermate le fasi del primo sviluppo della vita dei borghi, non dalle Carte che aveano fatta nei singoli borghi una applicazione concreta delle franchigie municipali, non dalle leggi che s'erano occupate dei borghi collettivamente o singolarmente. Dalla Carta regia emanavano sia la legale esistenza della costituzione municipale del borgo, sia la sua competenza ed i suoi poteri, che dalla consuetudine e dalla giurisprudenza erano stati chiariti, illustrati e talvolta interpretati con qualche larghezza, ma che erano pur sempre competenza e poteri non indefiniti, ossia non spettanti *a priori* alla corporazione municipale perchè tale.

Attribuzione di nuovi servizi amministrativi a speciali commissioni.

Era pertanto necessario che, quando per il progresso della civiltà e per l'aumento della popolazione si andarono manifestando nuovi bisogni (come rispetto all'edilizia, alla pavimentazione ed illuminazione delle vie, alla fornitura dell'acqua, alla fognatura, all'igiene pubblica, sovratutto ad una speciale organizzazione del servizio di polizia (diversa da quella tradizionale e comune), si facessero nuovi ordinamenti per procurarvi soddisfazione, in quanto che ciò richiedeva di imporre nuove gravezze ai contribuenti, di imporre agli abitanti nuove obbligazioni o nuove limitazioni della loro libertà d'azione, di apprendere e manomettere proprietà private, che il proprietario rifiutasse o non avesse facoltà di alienare. Ora, questi poteri non potevano evidentemente, in un tempo di così rilevante sviluppo del diritto pubblico costituzionale, essere concessi da una semplice Carta regia: occorreva l'autorità della legge. E pertanto una serie lunghissima di leggi speciali, iniziata già parecchio tempo prima della Rivoluzione del 1688, venne a determinare ed a concedere borgo per borgo i nuovi poteri e la nuova competenza. Ma, mentre sarebbe stato naturale che le nuove attribuzioni, aventi spiccatissimo carattere amministrativo locale, fossero affidate alle corporazioni municipali, ciò — sovratutto per la sfiducia nell'attitudine ad adempierle dei *select bodies*, sfiducia giustificata dal modo ben poco soddisfacente con cui funzionavano, — non avvenne se non raramente. Per lo più, come per regola generale l'amministrazione dei poveri e delle strade era anche nei borghi in mano delle parrocchie, così quelle nuove attribuzioni furono deferite ad appositi commissari *(commissioners, trustees)*, dei quali facevano spesso parte, *ex officio*, alcuni degli ufficiali della corporazione municipale (e fra essi il *mayor*), ma che erano in sostanza delle autorità da quella separate ed indipendenti. E si

aggiunga che molte volte (particolarmente nelle grandi città) gli Atti, che concedevano i poteri occorrenti per gli oggetti sopraindicati, anzichè attribuirli ad una sola commissione, li affidavano, secondo l' oggetto, a due o più distinte commissioni. Il sistema di istituire speciali commissioni per l'adempimento di nuovi còmpiti dell'amministrazione urbana, unito all'ordinamento, quasi sempre indipendente dalle corporazioni municipali, dei servizi dei poveri e delle strade, avea per effetto di lasciare a quelle corporazioni attribuzioni assai scarse. E pertanto, mentre nominalmente ad esse spettava il governo delle città, in pratica i più effettivi doveri, le più gravi responsabilità erano loro sottratte, ed il loro còmpito si riduceva per lo più alla gestione patrimoniale ed all'amministrazione della polizia là dove anche questa non era stata affidata da un Atto locale, con poteri e modalità speciali, ad appositi commissari.

I nuovi servizi erano male adempiuti.

Nonostante che prima della riforma municipale del 1835 il Parlamento avesse votato più che 700 leggi speciali (11 sotto Guglielmo III, 10 sotto Anna, 15 sotto Giorgio I, 46 sotto Giorgio II, circa 409 sotto Giorgio III, ecc.), per istituire ed ordinare determinati servizi nei vari borghi ed in altre località popolose e che quegli Atti scendessero a disciplinarli fin nelle più minute particolarità, non era, in generale, affatto soddisfacente il modo con cui, anche nei primi decenni del secolo presente, quei servizi erano adempiuti. Sovratutto l'amministrazione della polizia, anche là dove era affidata a speciali *commissioners*, era assai deficiente e, specialmente dove l'aumento della popolazione e la diffusione dell'uso delle bevande alcooliche accrescevano il numero dei malviventi e l'eccitamento al malfare, era assolutamente impotente a mantenere la tranquillità pubblica ed a proteggere la vita e gli averi dei cittadini. In un gran numero di borghi

gli Atti, che aveano concesso poteri a speciali *commissioners* per la polizia, per l'illuminazione pubblica o per altri servizî, rimanevano lettera morta e non aveano alcuna esecuzione. In molti altri luoghi era grande la confusione di poteri tra la corporazione municipale ed i *commissioners*: gelosie e conflitti paralizzavano la rispettiva azione. In gran numero poi degli ordinamenti istituiti dagli Atti locali prevaleva un indirizzo analogo a quello, che avea condotto alla costituzione dei *select bodies*, la esclusione cioè della massima parte della cittadinanza da ogni partecipazione attiva nell'amministrazione dei nuovi servizî, così come era esclusa da quella propria della corporazione municipale. Il che tornava tanto meno conforme ai principî dell'antico diritto pubblico inglese in quanto che d'ordinario i *commissioners,* per poter sostenere le spese dei servizî ad essi affidati, aveano il potere di decretare una o più imposte locali.

Speciali imposte locali.

Queste imposte si riscuotevano, in pratica, come un annesso della *poor rate* e la decisione delle controversie e dei reclami spettava ai giudici di pace. Però, d'ordinario, l'ordinamento delle *rates* autorizzate da Atti locali differiva da quello della *poor rate*, oltre che in alcune particolari modalità (assai variamente determinate secondo i luoghi), anche per un criterio d'ordine generale, che era inapplicabile alla *poor rate.* Si teneva cioè conto dell'essere il beneficio delle spese fatte per un determinato servizio risentito o no, risentito in una proporzione maggiore o minore dalle varie proprietà e si stabilivano pertanto nei singoli borghi speciali circoscrizioni *(special areas)* nei riguardi delle singole *rates*: per es. una parte della città non ancora illuminata andava esente dall'imposta per l'illuminazione *(lighting-rate)*; l'aliquota dell'imposta per la manutenzione delle vie *(street-rate)* era meno elevata per le case situate sopra corti interne, che per quelle prospicienti una strada, ecc., ecc.

§ 29.

La costituzione delle corporazioni municipali.

Rimane ora da esaminare più da vicino quale fosse l'organizzazione delle corporazioni municipali propriamente dette. Le Carte concesse in scarso numero dopo la Rivoluzione del 1688, che in pochi casi crearono delle nuove corporazioni e generalmente modificavano vecchie Carte, non introdussero nella costituzione dei borghi alcun nuovo principio, alcun radicale miglioramento in armonia col progresso della civiltà, ma erano modellate sugli schemi dell' epoca antecedente. I tratti fondamentali della organizzazione municipale nel periodo, di cui si tratta, si possono riassumere colla scorta della celebre relazione della Commissione d'inchiesta, che preparò la via alla grande riforma del 1835 *(First Report of Commissioners appointed to inquire into Municipal Corporations of England and Wales, 1835)*. La disparità delle Carte, le usurpazioni, la varietà delle consuetudini aveano prodotto un sistema municipale anomalo, complicato, poco meno che inintelligibile; e pertanto la Commissione succitata dichiarò essere impossibile farne una descrizione sommaria, di cui gli stessi tratti fondamentali avessero da riscontrarsi nella costituzione d'ogni singolo borgo.

Giova anzitutto tener presente che un certo numero di città (di cui parecchie importanti) non aveano alcuna organizzazione municipale: altre invece (14 in Inghilterra e 2 nel Paese di Galles) erano addirittura *counties corporate* o *counties of themselves*, ossia in aggiunta alla costituzione municipale aveano (come fu già accennato) i poteri e le attribuzioni di una contea, formavano da sole una contea. L'importanza di molti *corporate boroughs* era

aumentata dalla concessione di una separata Commissione di pace, e parecchi aveano anche l'esercizio di una speciale giurisdizione civile.

I *freemen.* La costituzione di *corporate borough* si basava sopra due elementi: una classe di cittadini *(freemen)* formanti parte della corporazione ed una autorità che nella loro rappresentanza avea il governo locale della città *(governing body).* Ora, soltanto poche tra le Carte di incorporazione stabilivano in modo esplicito che la qualità di *freeman* fosse posseduta da un numero ristretto di persone. All'incontro moltissime Carte non contenevano una attribuzione restrittiva della cittadinanza: ma già antecedentemente alla concessione della Carta di formale incorporazione, nel periodo cioè in cui il borgo godeva per regia concessione di franchigie municipali senza essere ancora una corporazione, era avvenuto su assai larga scala (come fu a suo luogo notato), che le tendenze esclusiviste della classe più elevata degli abitanti ovvero delle gilde od associazioni commerciali, favorite dalla indifferenza della massa e senza incontrare in fatto alcuna seria opposizione, fossero poco a poco riuscite a concentrare in mano di pochi ogni esercizio dell'attività municipale. Ed il silenzio serbato dalle Carte d'incorporazione venute poi, relativamente al diritto della generalità degli abitanti di formar parte del *corporate body,* avea permesso che quello stato di cose continuasse a sussistere ed anzi si consolidasse sempre più coll'uso. Le Carte, infine, di altre città aveano esplicitamente incorporato la massa degli abitanti o degli *householders*, ma anche in molti di quei borghi tale prescrizione della Carta era caduta in oblìo, non avea in pratica alcuna applicazione, ed alla massa si era per lunga consuetudine sostituito un *select body.* — Dove, per l'uso stabilitosene in via di fatto o per espressa determinazione della Carta,

soltanto un ristretto numero di persone formavano parte della corporazione, la cittadinanza *(freedom, citizenship)* si acquistava, anche indipendentemente dalla residenza, per nomina o concessione o vendita fattane dal *governing body*. Dove per disposizione della Carta, mantenuta effettivamente in vigore, il numero dei *freemen* era illimitato, se ne acquistava la qualità per nascita, per matrimonio, per rapporti di servizio, ecc. In un gran numero di borghi si richiedeva come titolo complementare per l'acquisto della cittadinanza quello di esser membro di determinate *guilds* o compagnie commerciali, che erano variamente connesse colle corporazioni municipali.

Le funzioni dei *freemen* avrebbero dovuto principalmente consistere, e in varî luoghi consistevano, nella elezione dei membri della Camera dei Comuni, se il borgo avea rappresentanza parlamentare, e del *governing body*: ma, nella maggior parte dei casi, queste nomine erano fatte soltanto da alcune determinate persone ovvero — come assai di frequente avveniva pei membri del *governing body* — col sistema della cooptazione.

Il *governing body* era generalmente costituito dal capo della corporazione *(mayor, portreeve, bailiff, steward,* ecc.) e da un *common council,* da lui presieduto e composto di *common councilmen* e di *aldermen,* i quali ultimi avevano in confronto dei primi una più larga attribuzione di poteri municipali. Spesso le Carte dichiaravano membro del *common council* anche il *recorder,* quello speciale funzionario giurisperito, di cui si è fatto cenno altrove.

Il *governing body*.

Ordinariamente il *mayor* era, di anno in anno, eletto dal *common council* ovvero dagli *aldermen*: anche dove lo eleggevano i *freemen*, essi però doveano, per lo più, sceglierlo tra i *councilmen* o tra gli *aldermen* o tra persone designate dal *common council*. I *councilmen* venivano nominati a vita, generalmente dal *common council*

o dai soli *aldermen*: sovente la residenza non era una condizione necessaria di eleggibilità. Gli *aldermen* duravano in carica a vita e nella massima parte dei borghi riempivano le vacanze, che si producevano nel loro seno, con scelte fatte tra i *councilmen*: in alcuni luoghi invece erano *aldermen* tutti quelli che aveano coperto l'ufficio di *mayor*. — Il *mayor* era il principale magistrato ed ufficiale esecutivo del borgo; salvo che nelle città *counties of themselves* (dove al pari che nelle contee tale incombenza spettava allo sceriffo), presiedeva le elezioni dei membri del Parlamento; presiedeva la Corte delle *quarter sessions* nei borghi aventi una separata Commissione di pace; era giudice (ove esisteva) della Corte giudiziaria civile *(court of record)*; nominava gli impiegati municipali inferiori; aveva uno stipendio, che però non sempre lo indennizzava delle spese di ospitalità verso grandi personaggi, che visitassero la città, e verso gli altri membri della corporazione.

I funzionari. Oltre il *mayor*, vi erano altri importanti *corporate officers*. Tra questi avea però carattere onorario l'*high steward*, generalmente un membro dell'aristocrazia, di raro residente nel borgo, che veniva eletto dal *common council* quale patrono della città nella Metropoli e presso la Corona. Il *recorder*, generalmente eletto dal *common council* o dagli *aldermen*, ma la cui nomina dovea in alcuni luoghi esser approvata dalla Corona e che durava in carica per un tempo indefinito " finchè si conducesse bene *(during good behaviour)*, „ era il principale consigliere legale della corporazione; presiedeva la *court of record*, e d'ordinario era anche uno dei giudici di pace; dovea essere, per regola generale, un giureconsulto, veniva retribuito e di solito non avea obbligo di residenza. Talora il patrono del borgo era anche *recorder*: in tal caso egli non ne esercitava effettivamente

le funzioni, ma delegava ad adempierle altri, ordinariamente il *town clerk*. Quest'ultimo, pure nominato *during good behaviour*, quasi sempre dal *common council* (talvolta nel suo stesso seno), era generalmente un procuratore legale *(attorney)*, che ne adempiva le mansioni nell'interesse della corporazione; e, oltre ad essere il suo segretario o cancelliere, egli fungeva anche da *clerk of the peace* e da *clerk of the court of record*. Il suo stipendio non era molto elevato, ma d'ordinario le competenze professionali, a cui avea diritto, rappresentavano un forte provento. Tra gli altri ufficiali basta qui ricordare il *chamberlain* o *treasurer* (tesoriere). Nel maggior numero dei borghi, l'accettazione degli uffici era obbligatoria sotto pena di multa, ma erano tanto ambiti che in pratica non occorreva ricorrere a mezzi coercitivi.

Competenza ed entrate della corporazione

Le Carte attribuivano, d'ordinario, alle corporazioni municipali il potere di fare statuti o regolamenti *(bye-laws)* per il buon governo della città e di assicurarne l'osservanza colle multe e col carcere. Come si è detto, formava ordinariamente parte della loro competenza l'amministrazione della polizia, il cui servizio era, per lo più, fatto non da ufficiali ed agenti salariati, ma dai *constables* parrocchiali. I borghi, in cui si esercitava la giustizia penale, doveano sostenerne le spese e provvedere per le carceri. Spesso alle corporazioni municipali era deferita l'amministrazione di istituzioni elemosiniere e di beneficenza, spesso il patronato sopra pie fondazioni religiose e laiche (beneficî, ospitali, scuole, ecc.). Le corporazioni municipali aveano poi la gestione delle loro proprietà e, oltre ai redditi non di rado notevoli derivanti da terreni, da decime, ecc., ne amministravano e ne godevano altri costituiti, con grandissima varietà da luogo a luogo, sia da diritti percepiti relativamente alle fiere ed ai mercati, sia da dazî imposti sulla intro-

duzione o sulla uscita di date merci, sia da diritti portuali o di ancoraggio, sia dai pagamenti fatti per ottenere l'ammissione alla cittadinanza od il conferimento di uffici, sia da alcuna delle imposte originariamente stabilite in un gran numero di borghi per determinazione dei contribuenti, la quale — talvolta col riconoscimento delle Carte — fosse sopravvissuta all' assorbimento generale delle imposte consuetudinarie nelle *statutory rates* o che col lungo uso il *governing body* si fosse arrogata l'autorità di continuare a riscuotere. Questi svariati cespiti di entrata sopperivano in molte città a tutte le spese della corporazione, in molte altre non bastavano; ed allora gli abitanti doveano pagare la *borough rate*, una imposta pei servizi di giustizia e di polizia avente natura affine alla *county rate*. In altre città ancora la deficienza delle entrate veniva sostenuta dal patrono del borgo o dai suoi rappresentanti al Parlamento.

Le varie attribuzioni, i vari poteri delle corporazioni municipali (fra cui spesso era compresa anche la nomina dei *freemen* ed a cui altri di natura affatto speciale erano talvolta aggiunti dalle singole Carte) venivano d'ordinario esercitati, senza alcuna partecipazione dei *freemen*, dal *common council*: e lo stesso avveniva in un gran numero di borghi anche per la elezione dei membri della Camera dei Comuni. Non di rado una parte maggiore o minore dei poteri delle corporazioni municipali era esercitata dai soli *aldermen*, ed in alcuni borghi dal solo *mayor*.

Franchigie giudiziarie.

Come fu altrove avvertito, la funzione del borgo inglese nell' ordinamento generale governativo del paese non era, fin dal Medioevo, costituita solamente da attribuzioni e poteri di carattere politico ed amministrativo. Già dall'origine avea, d'ordinario, formato parte

essenziale delle franchigie municipali la concessione al borgo d'una speciale *court-leet* con competenza pei reati meno gravi: in alcuni casi, la concessione era giunta a comprendere nella giurisdizione separata del borgo anche reati gravi, persino crimini punibili colla pena capitale. Vero è che, in progresso di tempo, la competenza delle *courts-leet* municipali fu per la maggior parte assorbita dalla competenza delle Commissioni di pace delle contee: ma poco a poco una gran parte dei borghi ottennero una speciale Commissione di pace, avente generalmente una giurisdizione esclusiva di quella dei *county magistrates*, i quali, del resto, anche nei casi in cui aveano serbata una giurisdizione concorrente con quella della Commissione di pace del borgo, la esercitavano ben raramente. Capo dei giudici di pace municipali era il *mayor*: su lui ricadeva il peso maggiore delle loro incombenze. Assai di frequente il *common council* nominava, scegliendoli nel suo seno, i giudici di pace: in molti borghi, tutti gli *aldermen* erano *ex officio* giudici di pace. La maggioranza dei borghi avea poi nella *court of record* una corte locale di giurisdizione civile, con competenza varia da luogo a luogo circa le azioni e l'importo, su cui poteva decidere, ma per alcuni lati analoga a quella delle *superior Courts of common law*. Quanto infine ai borghi, a cui era stata concessa una speciale estesa giurisdizione criminale, questa era esercitata in alcuni luoghi da apposite corti dette *courts of gaol delivery*, e per lo più da *general* o *quarter sessions* dei magistrati di pace del borgo, nelle quali era però necessario l'intervento, ordinariamente, del *recorder*, talvolta del *mayor* o di entrambi: nella maggior parte dei casi tutti i procedimenti si svolgevano davanti al solo *recorder*.

Vizi ed abusi dell'ordinamento municipale.

La succitata Relazione del 1835 riscontrava il difetto

capitale delle costituzioni municipali in ciò, che i *corporate bodies* aveano una esistenza così indipendente e separata da quella della comunità che " ogni identità fra la corporazione e gli abitanti era venuta meno. „ Questo difetto si verificava in massimo grado quando i privilegî della cittadinanza erano goduti da un numero ristrettissimo di persone od erano conferiti anche a *non-residents*, mentre ne era esclusa la massa degli abitanti: per es., al tempo dell'inchiesta, a Portsmouth gli abitanti erano 46,282, i *freemen* 102; a Wigan quelli 20,774, questi 166; a Plymouth, che (con Devonport) aveva 75 mila abitanti, i *freemen* erano 437, di cui 145 non residenti. Ma anche in parecchi di quei borghi, dove il corpo dei *freemen* si era conservato numeroso, il sistema della cooptazione, prevalentemente usato per riempire le vacanze nelle file dei membri del *common council*, e la durata a vita della loro carica aveano per effetto di escludere i *freemen* da ogni partecipazione alla vita comunale, all'infuori di vantaggi economici, come il diritto di godere, in natura, di beni della corporazione, di approfittare di fondazioni di beneficenza, ecc.

In generale, il privilegio di eleggere uno o più membri del Parlamento avea finito per essere considerato come l'oggetto principale della istituzione della corporazione; e tutto, dalla gestione patrimoniale all'ammissione di *freemen* residenti o non residenti, dall'amministrazione delle fondazioni di carità alla scelta dei magistrati, dei *corporate officers*, degli impiegati ed agenti subalterni, tutto a quell'oggetto si subordinava e si sacrificava nell'intento di mantenere la prevalenza politica di un partito, l'influenza politica di una famiglia. Per tal modo le funzioni municipali erano pervertite nel loro esercizio da fini ed interessi politici. Questi inquinavano anche l'amministrazione della giustizia penale, affidata a ma-

gistrati che — non essendo scelti in una classe così elevata come la *gentry* delle contee — non soltanto erano generalmente impari per capacità all'ufficio e poco volonterosi nell'adempierlo, ma si lasciavano spesso guidare dallo spirito di parte, così da essere " fortemente sospettati e da non inspirare rispetto. „ Ad uguali lamenti davano luogo le corti civili le quali, anche in causa della gravità delle spese, erano ordinariamente disertate per portare invece le liti davanti alle Corti supreme, come la procedura spesso lo permetteva.

D'altro lato, le amministrazioni municipali, in generale, non erano stimolate a ben fare da alcun sentimento di responsabilità: non dal controllo della pubblica opinione, mentre il segreto sui loro atti era serbato gelosamente, talvolta sotto vincolo di giuramento, non da sistemi di regolare contabilità e di sindacato. E causa di gravi inconvenienti era il cumulo, nelle stesse persone, di poteri e di attribuzioni di assai diversa natura, cosicchè parecchi dei funzionarî erano ad un tempo membri del *common council*, e particolarmente il *town clerk* riuniva spesso uffici affatto incompatibili.

Risultato finale dei varî vizî e difetti delle costituzioni municipali era, che anche i pochi servizî amministrati dai *governing bodies* funzionavano generalmente male. In molti luoghi, le corporazioni non si valevano nemmeno del diritto di fare statuti pel miglior governo della città. Della polizia già si è detto, rilevandone l'organizzazione insufficiente anche quando era affidata a speciali *commissioners*; e qui può aggiungersi che spesso là, dove si trovava ancora in mano della corporazione municipale, gli inconvenienti erano accresciuti dal fatto che nello stesso territorio del borgo v'erano circuiti sottratti alla giurisdizione dei magistrati municipali e che la *corporate authority* d'ordinario non si estendeva

sui suburbî. Le prigioni erano in una condizione deplorevole ed " assolutamente inadatte a contenere esseri umani. „ Quanto all'amministrazione finanziaria, era in generale cattiva la gestione delle proprietà patrimoniali, che venivano spesso alienate od affittate per vili correspettivi a membri del *select body*; era cagione di grandi lamenti l'esazione di dazî e diritti per le vessazioni, a cui dava luogo, e per l'ingiustizia derivante da ciò che, di frequente, i *freemen* ne erano esenti in confronto degli altri abitanti. Le entrate della corporazione erano per la parte minore impiegate a scopi di pubblica utilità: la maggior parte veniva assorbita, in varî casi anche da spese di corruzione elettorale, generalmente da stipendî e retribuzioni per ufficî, che erano assai spesso vere sinecure, e da banchetti e festeggiamenti a beneficio dei membri del *common council* e dei loro amici. Alla dissipazione, che non risparmiava nemmeno le entrate delle opere pie amministrate dalle corporazioni, contribuiva l'opinione diffusa, che dei redditi patrimoniali ed in genere di tutti i proventi avessero diritto di godere i soli membri della corporazione. Lo sperpero era stato tale in molti casi, che le corporazioni aveano dovuto contrarre debiti rilevanti; e parecchie corporazioni aveano una grossa parte dell'entrata assorbita dagli interessi passivi, alcune erano diventate addirittura insolventi.

I Commissarî d'inchiesta ponevano fine alla descrizione del governo municipale con queste assai gravi parole: " Anche dove le istituzioni municipali esistono nella forma meno imperfetta, esse sono inadeguate ai bisogni del presente stato sociale. Nell'attuale loro condizione, anche dove non producono mali positivi, esse non esistono, nella maggioranza dei casi, per alcuno scopo di pubblica utilità. Il pervertimento delle istituzioni municipali a fini politici

ha cagionato il sacrificio degli interessi locali ad intenti partigiani, che si vollero frequentemente raggiungere attraverso la corruzione e la demoralizzazione dei corpi elettorali. In conclusione, noi riferiamo a Vostra Maestà che tra gli abitanti della grande maggioranza delle città incorporate prevalgono un malcontento generale, a nostro avviso giustificato, per le loro istituzioni municipali, — una sfiducia nei consigli municipali rinnovantisi da sè stessi, i cui poteri non sono soggetti a controllo popolare ed i cui atti e procedimenti, essendo segreti, non sono infrenati dall'influenza della pubblica opinione, — una sfiducia nei magistrati municipali, la quale col sospetto corrompe l'amministrazione locale della giustizia ed è spesso accompagnata dal disprezzo per le persone, da cui la legge viene amministrata, — uno scontento per gli aggravi dei tributi locali, mentre redditi che dovrebbero essere impiegati a pubblico vantaggio sono distratti dal loro legittimo uso e talora vengono prodigalmente spesi a beneficio di alcune persone, talora scialacquati per scopi dannosi al carattere ed alla moralità della popolazione. „

§ 30.

Sviluppo della parrocchia come unità del governo locale.

Quale fosse la posizione, che la parrocchia era andata acquistando nell'ordinamento del governo locale, risulta dalle notizie che furono man mano offerte: ma forse non è inutile riassumerle brevemente. Originariamente sorta con una missione di natura puramente ecclesiastica, mentre gli interessi civili del piccolo gruppo di popolazione in essa compresa appartenevano alla competenza prima del *town-moot* e poi del *manor*; originariamente espressione ed organo della sola vita reli-

giosa di quella unità locale, che era la cellula embrionale di ogni pubblica organizzazione, — la parrocchia, quando la missione civile di quella unità dovette, pel precipitoso decadimento del sistema feudale, disertare il *manor*, si trovò preparata ad assumerla, ad associare cioè ai servizî attinenti al culto servizî di carattere civile. E la transizione fu agevolata dall'attribuzione, alla parrocchia, dell'assistenza dei poveri, che era pur stata per tanti secoli uno dei principali doveri della Chiesa e che, costretta dopo la Riforma a diventar laica, si mantenne tuttavia per un certo tempo legata al precetto religioso della carità. Il servizio dei poveri diede alla parrocchia carattere ufficiale di organo del governo locale ed inaugurò la sostituzione legale della *parish* al *manor*, quale elemento primordiale costitutivo di tutte le altre circoscrizioni ed associazioni comunali, le quali vennero a trovarsi in continuo contatto colla parrocchia e sovratutto se ne valsero per la ripartizione e la esazione delle loro imposte.

Fu però in più luoghi accennato, che la parrocchia ecclesiastica non corrispondeva sempre alla parrocchia civile : i casi di siffatta separazione di circoscrizione andarono crescendo sia per opera della Chiesa, sia per opera del Parlamento. Ed a questo proposito giova ricordare, nei riguardi del periodo di cui si tratta, che un Atto del 1819 (59 Geo. III c. 95) divise, rispetto all'amministrazione dei poveri, le parrocchie che si trovavano parte dentro e parte fuori del territorio di una *corporate town*. Ma ben più estese conseguenze, nel far cioè venir meno in varie centinaia di parrocchie la coincidenza della circoscrizione ecclesiastica con quella civile, ebbero i *Church Building Acts*. Queste leggi, di cui la prima fu approvata nel 1818 (58 Geo. III c. 45) e che si susseguirono in buon numero fin verso la metà del

secolo presente, affidavano ad un corpo di appositi commissarî detti i *Church Building Commissioners*, il compito di accertare dove pei bisogni della cresciuta popolazione, fossero necessarie nuove chiese (o cappelle) e (valendosi dei fondi all'uopo messi a loro disposizione dal Parlamento) di farle edificare o di venire in aiuto, sia con sussidî, sia con prestiti, dei parrocchiani o di altre persone che provvedessero ad edificarle. Ed inoltre (ciò che concerne il punto di cui si sta ora trattando) quegli Atti autorizzavano gli anzidetti *Commissioners* (avutone il consenso dal vescovo e dal patrono) a proporre alla Corona, che l'approvava con un *order in Council*, il raggruppamento, nei riguardi puramente ecclesiastici, di parte di una parrocchia con un'altra parrocchia ovvero la divisione di una parrocchia in parrocchie separate aventi ciascuna, ai soli scopi ecclesiastici, una *select vestry* e degli speciali *churchwardens*.

Le select vestries.

La parrocchia era assorta ad organo del governo locale libera da ogni vincolo di organizzazione feudale e dotata di una forma di reggimento popolare diretto, costituito dalla partecipazione alla *vestry* di tutti coloro che contribuivano a sostenere le pubbliche gravezze della parrocchia. Ma, per questa parte, la originaria organizzazione democratica (come s'è avvertito) avea gradualmente subìto una profonda trasformazione in un grandissimo numero di parrocchie, cosicchè, già al principio del diciottesimo secolo, esistevano due specie ben diverse di costituzioni parrocchiali. In una parte delle parrocchie la *vestry* conservava l'antica organizzazione, la forma ed il carattere originario determinato dalla *common law*: composta del pastore della *Established Church* (parroco, rettore, vicario od altro ministro avente cura d'anime) e dei *ratepayers* della parrocchia, essa era (e da tale sua larga composizione prendeva nome) una *open* (aperta)

vestry. In un'altra parte delle parrocchie, la *vestry* era invece *select*, si componeva cioè di un comitato, di un ristretto numero di parrocchiani, che si perpetuavano per lo più colla scelta di nuovi membri fatta da loro medesimi o di cui andavano a far parte i funzionarî parrocchiali uscenti di carica: erano membri *ex officio* della *select vestry* il pastore, i *churchwardens*, gli *overseers of the poor*. Poco a poco l'uso, favorito dal disinteressamento della massa, avea in moltissime parrocchie dato luogo a questa forma di reggimento oligarchico, che spesso era stata suffragata da un diploma o da una licenza episcopale: ma in non pochi casi le *select vestries* furono costituite da Atti locali del Parlamento in sostituzione e colla competenza delle antiche *open vestries*. Siffatte *select vestries* erano però cosa diversa da quelle *select vestries*, che (come poc'anzi si è detto) venivano costituite in varie parrocchie, nei soli riguardi ecclesiastici, per la edificazione di nuove chiese.

Come pei *select bodies* delle corporazioni municipali, così anche per le *select vestries*, che pretendevano di derivare dalla consuetudine, dal *good custom*, il titolo della loro legittima esistenza, le Corti giudiziarie dimostrarono grande benevolenza nei casi, in cui ebbero a giudicare intorno alle prove offerte dell'uso o della sua durata. D'altro lato, le *select vestries* riuscirono in molti casi a consolidare l'usurpazione, che di fatto aveano compiuta, grazie alla grande difficoltà di amministrare la parrocchia col mezzo della *open vestry* quando la popolazione fosse numerosa. È infine da tener presente che, all'infuori delle parrocchie, tutto l'ordinamento del governo locale era informato ad un indirizzo oligarchico, era caratterizzato dalla prevalenza assoluta di date classi elevate: l'aristocrazia e la *landed gentry* nell'amministrazione delle contee, i *select bodies* in quella delle

città. Non può pertanto recar sorpresa che in una gran parte delle parrocchie si ripercuotesse e diventasse anche formalmente prevalente un indirizzo analogo, colla costituzione di *select vestries*.

Non è del resto da credere che anche là, dove sussistevano le *open vestries*, vi fosse un rigoglio di vita parrocchiale. A parte talune diminuzioni apportate in generale nella competenza delle *vestries*, di cui si dirà in seguito, è certo che nelle parrocchie rurali, specialmente nella seconda metà dello scorso secolo, la progressiva diminuzione degli *yeomen* e degli *small farmers*, la condizione precaria e misera, in cui cadevano le masse lavoratrici, influivano sinistramente sulla vita delle *open vestries*. E nelle parrocchie urbane, la istituzione di *commissioners* o *trustees*, incaricati anche di taluno dei servizi (come quello della viabilità) originariamente attribuiti alle parrocchie, aveva per effetto di scemare l'interessamento dei parrocchiani alla loro amministrazione. Era poi generale l'indifferenza delle classi più elevate, che si sottraevano all'adempimento degli uffici parrocchiali obbligatori, come quello di *churchwarden* e di *overseer of the poor*, grazie ai numerosi motivi di esenzione, man mano ammessi dalla *common law*, dalla pratica giudiziaria, da disposizioni contenute in varî Statuti, che non varrebbe la pena di citare specificatamente: erano, ad es., esenti i membri del Parlamento, i giudici di pace, i procuratori e gli avvocati, i militari, gran parte dei funzionarî dello Stato, ecc. Una causa notoria dello scarsissimo concorso dei parrocchiani alla *vestry* era che le sue convocazioni si facevano di solito in quelle ore del mattino, in cui erano impediti di intervenirvi quanti aveano bisogno di attendere al lavoro. I Nonconformisti erano naturalmente inclinati a non partecipare ad una assemblea, che il ministro della *Established Church* avea di-

ritto di presiedere, quando vi si trovasse presente. Non ben determinata, non regolare, frequente occasione di abusi era la procedura che si seguiva: le votazioni si facevano per alzata di mano, *show of hands*; non si teneva nota degli intervenuti, nè dei loro discorsi e voti ad onta che in molti luoghi, quando le attribuzioni civili della parrocchia aveano acquistato importanza, si fosse aggiunto agli antichi un nuovo impiegato, per lo più eletto annualmente, il *vestry clerk*. Il sistema tenuto per le elezioni era quello consuetudinario, usato da secoli in tutte le assemblee del paese, e che si era formato per così dire spontaneamente. Uno o più degli intervenuti alla *vestry* proponevano il nome od i nomi delle persone che essi ritenevano adatte all'ufficio da coprire, altri appoggiavano *(seconded)* la proposta; e, se non vi era opposizione, l'acclamazione dei presenti ratificava la proposta fatta: la procedura così seguita era contradistinta coll'appellativo di *nomination*. Quando invece la proposta fatta dagli uni contrastava con quella, che venisse messa innanzi da altri, e pertanto il numero dei candidati eccedeva quello delle persone da eleggere, si passava alla votazione per alzata di mani. Ma, poichè così facendosi sorgevano spesso contestazioni sul risultato della votazione, che veniva dichiarato dal presidente dell'assemblea, si era andato introducendo l'uso, che in caso di contestazione potesse chiedersi la votazione per scrutinio *(poll)*; ed allora si raccoglieva il voto dato oralmente e pubblicamente da ciascuno dei membri della *vestry*: pratica codesta che varî Statuti, disponendo circa speciali materie, ebbero occasione di disciplinare prescrivendo la tenuta di un apposito libro *(poll book)*, limitando i giorni e le ore, in cui poteva seguire la registrazione dei voti, ecc., ecc.

Contribuiva altresì al malgoverno delle parrocchie il

fatto, che la *vestry* non si radunava in epoche prestabilite ed i parrocchiani non aveano diritto di provocarne la convocazione. Inoltre la parrocchia non costituiva un *corporate body* e quindi non poteva possedere in proprio: le proprietà, che di fatto erano parrocchiali, erano tenute in suo luogo da *trustees* (curatori), come da *trustees* (di cui erano parte ordinariamente i *churchwardens*) venivano pure amministrate — non di rado male — le fondazioni di carità della parrocchia.

La perniciosa influenza di parecchi dei vizî e difetti suaccennati, che svigorivano o pervertivano la vita delle *open vestries*, si riscontrava anche nelle *select vestries*: senonchè, rispetto a queste ultime, il sistema prevalente della cooptazione, l'assenza d'ogni controllo della pubblica opinione, l'irresponsabilità assoluta degli amministratori davano luogo ad inconvenienti e ad abusi ancora maggiori.

Parziali riforme dell'ordinamento delle parrocchie.

A parte provvedimenti riferentisi a singoli oggetti, il legislatore tardò assai ad occuparsi dei gravi inconvenienti che si verificavano nella organizzazione delle parrocchie, e non può dirsi che, quando s'indusse a farlo, abbia messo mano ad alcuna riforma veramente efficace.

Lo *Sturges Bourne's Act* del 1818.

Nel 1818 un *General Vestry Act* (comunemente chiamato lo *Sturges Bourne's Act* = 58 Geo. III c. 69) ed un Atto dell'anno seguente (59 Geo. III c. 85), che completò alcune delle sue disposizioni, disciplinarono, relativamente alla *open vestries*, la convocazione e la procedura della votazione: dichiararono invece che non venivano alterati i poteri, il diritto o la maniera di votare di alcuna *vestry* tenuta in virtù di un Atto speciale o di un antico uso. Tre giorni prima, dovea esser data pubblica notizia del giorno, dell'ora, dello scopo, del luogo della convocazione della *vestry*. In assenza del pastore, gli intervenuti doveano nominare un presidente, che in caso di pa-

rità di voti avea, in aggiunta al proprio, un voto decisivo. Era ammesso a votare ognuno che, sebbene non risiedesse od abitasse nella parrocchia, contribuisse alla *poor rate* per beni situati nella parrocchia: per le corporazioni e per le società poteva votare un loro rappresentante, debitamente autorizzato. Il contribuente, che non avesse pagate le rate scadute, non poteva votare e nemmeno intervenire alla *vestry*. Chi era tassato colla *poor rate* per un'annua rendita inferiore a L. s. 50 avea diritto ad un voto e chi era tassato per una rendita di L. s. 50 o più, avea diritto ad un voto ogni 25 L. s. di rendita: nessuno però poteva avere più di sei voti. Sotto comminatoria di determinate pene, tutti i libri, atti, conti, ruoli d'imposta, ecc., relativi all'amministrazione parrocchiale (all'infuori dei registri dei matrimonî, delle nascite e delle morti), doveano essere tenuti e custoditi nei modi che sarebbero stati determinati dalla *vestry*.

Il difetto maggiore del *General Vestry Act* stava in ciò, che esso non apportava alcuna riforma nella costituzione e nel modo di funzionare delle *select vestries*, le quali davano luogo agli inconvenienti maggiori: anzi, colla dichiarazione che le sue disposizioni non le toccavano, quell'Atto ne riconosceva la legale esistenza e le metteva sopra una base più solida. Rispetto poi alle *open vestries*, la legge del 1818 introduceva una sola innovazione veramente notevole, il voto plurimo determinato dalla misura della contribuenza alla *poor rate:* con che si mirava a dare ai maggiori contribuenti una preponderanza, che li mettesse in grado di contrastare lo aumento enorme delle spese per l'assistenza dei poveri. Ma quella riforma isolata non giovò gran fatto negli stessi riguardi della legge dei poveri, ed in generale non riparò ai vizi delle amministrazioni parrocchiali, nè valse ad infondere loro una nuova vita.

Nel 1819 un'altra legge fu fatta, come quella del 1818, per iniziativa del deputato Sturges Bourne, il *Select Vestry Act* (59 Geo. III c. 12), per dare ai parrocchiani là, dove in forza di un Atto speciale o di un antico uso non esistesse una *select vestry*, la facoltà di eleggere, col sistema suaccennato del voto plurimo, una *select vestry* per gli oggetti dell'amministrazione dei poveri. L'istituzione di queste *representative vestries* avea, per tal modo, uno scopo limitato a quel servizio e quindi se ne dirà con maggiore opportunità più innanzi.

Avea invece portata generale rispetto alla competenza amministrativa delle parrocchie l'*Hobhouse Act* del 1831 (1 & 2 Will. IV c. 60), il quale però non si estendeva se non a parrocchie comprese in una *city* o *town corporate* od a parrocchie, che contassero più di 800 *householders* contribuenti della *poor rate*. Quando, in una di tali parrocchie, un quinto dei *ratepayers* od almeno cinquanta di essi ne facessero richiesta ai *churchwardens*, questi doveano invitare i *ratepayers* a dichiarare, in un giorno e luogo determinato, con voto scritto o stampato, se desiderassero o no l'adozione delle disposizioni portate dall'Atto. Ove in favore dell'adozione dell'Atto si fossero raggiunti due terzi dei voti ed i votanti avessero costituito la maggioranza dei *ratepayers*, l'Atto diventava legge per la parrocchia. Se invece la votazione fosse tornata contraria, non si poteva rinnovare la richiesta di consultare i parrocchiani sull'adozione dell'Atto, se non dopo trascorso un triennio. Quando l'Atto fosse stato adottato, i parrocchiani soggetti da almeno un anno alla *poor rate* venivano convocati dai *churchwardens* per eleggere (ove ne fosse fatta richiesta, a mezzo di uno squittinio fatto con schede) dei *vestrymen* e degli *auditors*, scelti gli uni e gli altri tra i contribuenti per una rendita non inferiore a L. s. 10. I *vestrymen*, in numero di 12

L'*Hobhouse Act* del 1831.

se i *ratepayers* erano meno di 1000, e, se più di 1000, in numero di 12 per ogni migliaio di *ratepayers*, ma non mai più di 120, costituivano, coll'aggiunta del pastore e dei *churchwardens* una *vestry*, la quale aveva tutti i poteri e le funzioni della *vestry* antecedente; — ove per legge o consuetudine locale non vi fossero persone autorizzate a presiederla eleggeva il suo presidente; dovea osservare minute prescrizioni circa la tenuta di registri e conti, che ogni *ratepayer* o creditore avea diritto di ispezionare, e circa l'annuale pubblicazione di un elenco dei beni e delle fondazioni caritatevoli esistenti nella parrocchia. I *vestrymen* si rinnovavano ogni anno per terzo ed erano rieleggibili. Gli *auditors*, da eleggersi annualmente in numero di cinque, doveano esaminare due volte all'anno tutti i conti della *vestry*, compresi quelli dei *churchwardens, overseers of the poor, surveyors of highways,* ecc., con diritto di chiamare innanzi a loro ogni persona, a cui i conti avessero riferimento. I conti, dopo essere stati riveduti, potevano essere esaminati da qualsiasi contribuente e doveano essere sommariamente pubblicati.

Il carattere volontario dell'Atto ebbe per effetto che ben poche parrocchie lo adottassero: in generale, la sua influenza rimase pertanto scarsissima, nonostante la grande importanza e l'intrinseco valore delle disposizioni che, molto opportunamente per le parrocchie urbane e popolose, davano modo di costituire un consiglio parrocchiale elettivo, soggetto annualmente a parziale rinnovazione, e di introdurre un sistema di regolare contabilità e di efficace controllo nell'amministrazione parrocchiale.

§ 31.

Conviene ora esaminare partitamente i varî servizî, che formavano parte della competenza delle parrocchie. I servizî parrocchiali.

Relativamente ai servizî attinenti al culto (tra i quali era ancora compreso quello dei cimiteri) basta far presente, che per sostenerne le spese si continuava a riscuotere, come imposta consuetudinaria, la *church rate*. Pur conservando il carattere di imposta distinta da ogni altra, la *church rate* aveva un assetto divenuto naturalmente affine a quello della *poor rate*. In molti luoghi però se ne era mantenuta abbastanza l'originaria natura personale per farvi ritener soggetti (ciò che rispetto alla *poor rate* era ormai un caso eccezionale), sulla base della rendita che ne ritraevano, anche i proprietarî di beni situati nella parrocchia, ma di cui non fossero *occupiers*, quando abitassero nella parrocchia. I Nonconformisti, come era naturale, aveano sempre nutrito per la *church rate* una grande avversione: col diffondersi delle Confessioni dissidenti e colla tolleranza, che esse andavano ogni giorno più acquistando, la loro ostilità si faceva più aperta e generale; e con maggior frequenza si verificava il rifiuto di pagare quell'imposta da parte di coloro che la ritenevano non solo ingiusta, ma anche offensiva delle loro convinzioni religiose. Poichè la scomunica e gli altri mezzi di coazione ecclesiastica tornavano inefficaci in confronto dei Nonconformisti, uno Statuto del 1813 (53 Geo. III c. 127) autorizzò i *churchwardens* ad ottenere dai giudici di pace un ordine di pagamento (con esecuzione forzosa sui loro beni mobili) contro coloro che rifiutassero di soddisfare una *church rate*, di cui non fosse stata contestata la deliberazione I servizî attinenti al culto e la *church rate*.

fattane dalla *vestry*, e rese persino possibile l'applicazione della pena del carcere in forza di un *writ de contumace capiendo* da emanarsi dalla *Court of Chancery*. Ma in un gran numero delle parrocchie, dove vi erano dei Nonconformisti, per evitare le contestazioni, che si facevano sempre più aspre, e l'impiego di odiosi mezzi coattivi, si preferiva supplire ai bisogni del culto con volontarie sottoscrizioni. E frattanto s'andava disegnando nella pubblica opinione quel movimento che condusse, in progresso di tempo, a togliere alla *church rate* il carattere di contribuzione obbligatoria.

Servizî civili.

Tra i servizî civili della parrocchia due sovratutto meritano particolare illustrazione, quelli della viabilità e dell'amministrazione dei poveri; ma, prima di trattare per esteso di questi essenziali servizî, torna opportuno discorrere della facoltà data alle parrocchie, sulla fine del periodo qui considerato, di provvedere ai servizî dell'illuminazione pubblica e della polizia.

Illuminazione pubblica e polizia.

Una legge del 1830 (11 Geo. IV c. 27) stabilì che gli abitanti della parrocchia, contribuenti della *poor rate*, convocati in pubblica assemblea nella *vestry* per domanda fattane da almeno tre di essi ai *churchwardens* e votando col sistema del voto plurimo introdotto dal *General Vestry Act* del 1818, potessero deliberare colla maggioranza di tre quarti dei voti, che la legge stessa dovesse aver vigore nella parrocchia; — ciò deliberato, avessero da determinare il massimo ammontare della somma da esigersi, per la sua esecuzione, a mezzo di una *rate* sulla totale rendita imponibile nei riguardi della *poor rate*, ed avessero da eleggere fra i *ratepayers*, (aventi una rendita di almeno 15 L. s.) non più di undici nè meno di tre *inspectors*. Questi, che scadevano di carica dopo un triennio, ma erano rieleggibili, aveano autorità di nominare un tesoriere e gli altri impiegati

necessarî e di fissarne lo stipendio; doveano tenere e far tenere regolarmente i conti della gestione, di cui ogni *ratepayer* poteva prender visione o copia, e doveano depositare un resoconto annuale giurato davanti a due giudici di pace; aveano podestà di ordinare agli *overseers of the poor* di imporre la *rate* necessaria agli scopi dell'Atto, *rate* che quelli aveano da esigere cogli stessi poteri loro attribuiti per la *poor rate* ma caricandola sugli *occupiers* di case, edificî ed altre proprietà imponibili, all'infuori dei terreni, in una ragione tripla (per ogni L. s. di rendita) dell'aliquota a cui venivano tassati gli *occupiers* di terreni, rimanendo però fermo che la somma complessivamente percepita non eccedesse il limite massimo determinato come si è detto sopra. — Gli ispettori aveano da nominare quel numero, che stimassero necessario di *watchmen* (agenti di polizia), i quali avevano poteri e doveri pari a quelli dei *constables* e doveano come questi prestare giuramento davanti ad un giudice di pace. Spettava agli ispettori fissare gli stipendî od assegni, provvedere per i corpi di guardia e per l'equipaggiamento, disciplinare in ogni sua parte il servizio dei *watchmen*. — Gli *inspectors* aveano anche autorità di provvedere pompe ed altri utensili per l'estinzione degli incendî e di adibire al loro servizio persone stipendiate. Ed infine essi aveano potere di istituire e mantenere l'illuminazione (con gas, olio od altrimenti) delle strade ed altre aree pubbliche, osservando le norme determinate dalla legge a tutela di interessi pubblici e privati, ma con diritto di appoggio e di infissione nei muri e recinti delle proprietà private. Essi potevano provvedere ai bisogni del servizio anche a mezzo di contratti con singoli individui o compagnie: però d'ogni contratto per un valore superiore a L. s. venti doveano dar pubblica notizia quattordici giorni prima della sua conclusione. —

Gli ispettori di una parrocchia potevano unirsi cogli ispettori, che venissero istituiti in una o più parrocchie finitime, allo scopo di provvedere insieme ad una migliore esecuzione dell'Atto. — Chiunque si ritenesse leso da un ordine, istruzione o nomina fatta dagli ispettori poteva appellare alle *quarter sessions* della contea o del borgo, dove la parrocchia era situata. — L'Atto non si estendeva alle parrocchie o località, in cui il servizio dell'illuminazione o quello di polizia fosse regolato da uno speciale Atto del Parlamento, nè portava alcuna modificazione ai poteri che altri avesse ottenuti rispetto a quei servizî.

Per ragione di chiarezza conviene qui avvertire che un Atto del 1833 (3 & 4 Will. IV c. 90) abrogò quello del 1830 per riprodurne le disposizioni con maggior chiarezza e con alcune modificazioni ed aggiunte. Fra queste basti rammentare la richiesta di due terzi, anzichè dei tre quarti dei voti, per l'adozione dell'Atto; la facoltà della *vestry* di deliberarne allo stesso modo l'abbandono dopo un triennio; l'obbligo degli ispettori di presentare i conti all'assemblea dei contribuenti; la scadenza annuale di un terzo degli ispettori (il cui numero dovea essere non superiore a dodici, nè inferiore a tre), la determinazione dell'ammontare totale della *rate* da farsi ogni anno dalla *vestry*; l'appello alle *quarter sessions* della contea o del borgo concesso ai contribuenti, che si ritenessero lesi dall'operato degli *overseers*; la facoltà di adottare soltanto la parte dell'Atto relativa al servizio d'illuminazione ovvero quella relativa al servizio di polizia, e ciò anche nel caso in cui l'altro di tali servizî fosse regolato da uno speciale Atto del Parlamento.

Come apparisce dal riassunto che se ne è fatto, i *Lighting and Watching Acts* aveano per iscopo di permettere e regolare in via generale l'istituzione del ser-

vizio dell'illuminazione ed il riordinamento del servizio di polizia (sostituendo degli agenti stipendiati ai *constables* parrocchiali) in quelle località, dove non vi avessero già provveduto leggi speciali, come era del resto avvenuto per buon numero di borghi. Siffatto intendimento era reso molto opportuno, da un lato, dal fatto che l'illuminazione pubblica era ormai un bisogno vivamente sentito nelle località popolose e che l'applicazione del gas offriva un mezzo agevole di soddisfarlo; dall'altro, dalla insufficienza sempre più manifesta del servizio prestato dai *constables* parrocchiali. Gli Atti potevano essere adottati tanto nelle parrocchie urbane quanto in quelle rurali, ma è chiaro che intendevano di provvedere specialmente per le prime. In fatto essi non ebbero una applicazione molto estesa (all'incirca in un solo migliaio di parrocchie). Ciò deve attribuirsi sia all'essere l'adozione degli Atti dipendente dai voti di coloro che doveano sostenerne le spese, sia al fatto che le leggi posteriori stabilirono per quegli stessi servizi modalità e competenze diverse, come si esporrà in seguito. Merita infine di essere notato, che la tassazione degli *occupiers* di terreni in una misura tre volte minore di quella, in cui erano chiamati a contribuire gli altri *ratepayers*, era l'applicazione di un criterio già adottato (come si è detto) da molti Atti locali e giustificato dal minor vantaggio, che gli *occupiers* dei terreni ritraevano dalle spese per l'illuminazione e per la polizia in confronto degli altri *ratepayers*.

Passando ora a trattare della viabilità, conviene anzitutto avvertire che un Atto del 1691 (3 & 4 Will. & Mar. c. 12) limitò, relativamente alla nomina dei *surveyors of highways*, la competenza della *vestry*, alla compilazione di una lista di persone agiate: i giudici di pace, riuniti in una *special session*, aveano da nomi- Le *highways*.

nare tra gli iscritti nella lista i *surveyors*, che doveano ogni trimestre ispezionare le strade e presentarsi agli stessi giudici di pace (nelle *special sessions*) per fare in proposito le opportune denuncie e rendere i loro conti. Alle *quarter sessions* era mantenuto il potere di decretare, a complemento delle prestazioni in natura, le contribuzioni pecuniarie, che fossero necessarie, ossia l'*highway-rate*, che l'Atto del 1691 confermava esser dovuta dagli stessi contribuenti della *poor rate*.

Posteriore di quasi un secolo fu una specie di codificazione di tutte le molteplici disposizioni riguardanti le *highways*, compiuta dall' Atto 13 Geo. III c. 78 (1773). In complesso questa legge conservò l'organizzazione fino allora vigente; mantenne la carica dei *surveyors of highways*, nominati nelle *special sessions* sopra una lista (presentata dalla *vestry*) di dieci parrocchiani, aventi L. s. 10 di rendita fondiaria o L. s. 100 di proprietà mobiliare ed obbligati ad accettare le funzioni sotto pena di ammenda; ma permise che, in seguito a deliberazione della *vestry* presa colla maggioranza di due terzi dei voti, i giudici di pace potessero nominare un *surveyor* stipendiato; riordinò le antiche prestazioni in natura da farsi durante sei giorni all'anno dagli abitanti della parrocchia (particolarmente dai possessori di terreni e di carri ed animali da tiro) e ad integrarle mantenne la imposizione dell'*highway rate*. Di nuovo questo introdusse, che (indipendentemente dalle multe comminate a coloro che non facessero le dovute prestazioni) diede facoltà ai *surveyors*, coll'approvazione dei giudici di pace, di commutare in danaro i servizi in natura. Siffatta disposizione ebbe, come era naturale, una larga applicazione nella pratica: il valore delle prestazioni soddisfatte in danaro ammontò ben presto a metà di quello delle prestazioni in natura. Per tal modo fu preparata la via alla abolizione dei

servizi in natura ed alla loro completa sostituzione coll'*highway rate*.

Assimilazione dell'*highway rate* e di altre imposte minori alla *poor rate*.

Quanto a quell'imposta, poichè già l' Atto del 1691 avea confermato che dovesse avere la stessa base della *poor rate*, la sua assimilazione con quest'ultima finì col diventare completa: in pratica l'*highway rate* era riscossa come una frazione della *poor rate*. In via di fatto, e talvolta anche per opera di decisioni giudiziarie, aveano subìto una eguale assimilazione altre imposte locali minori, fondate sopra particolari consuetudini o di natura accidentale, come la *hue and cry rate*. Ed erano poi, per espressa disposizione di legge, riscosse come parte della *poor rate* le somme necessarie per sostenere determinati oneri incombenti alla parrocchia relativamente alla Milizia, come ad es., — in base alla legge già citata del 1802 — l'indennità da pagarsi agli individui di misera condizione, che fossero stati estratti a sorte per prestar servizio nella Milizia, la multa per ogni individuo fornito dalla parrocchia in meno del contingente ad essa assegnato, i premî ai volontarî che la *vestry* deliberasse di far arruolare allo scopo di evitare l'estrazione a sorte. — Avea all'incontro conservato una esistenza affatto separata e diversa da quella della *poor rate* la *sewers rate*, la quale (come si è detto) poggiava sovra una base tutta sua speciale, il beneficio cioè risentito dal terreno soggetto ad essere danneggiato dalle acque. Ed incidentalmente si può qui avvertire che, già prima della fine del periodo di cui si tratta, l' ordinamento di quella imposta trovava applicazione non solamente pei terreni bassi e paludosi, ma anche per la esecuzione di opere di drenaggio nelle città, a vantaggio di strade e di fabbricati.

Le *turnpike roads*.

A completare le notizie relative al servizio della viabilità conviene qui dire del *turnpike system*, il quale —

se da una parte limitò lo sviluppo della funzione per quell'oggetto attribuito alle parrocchie — dall'altra sopperì alla grande sproporzione, che esisteva fra la rete stradale ed i bisogni del commercio, dell' industria e dell'agricoltura, rapidamente crescenti specialmente nella seconda metà dello scorso secolo. Già da antico tempo erano parecchi i casi, in cui il proprietario di date terre era obbligato (per lo più in forza di una condizione imposta nell'atto della concessione feudale del tenimento) a mantenere in buono stato qualche tratto di strada e, come compenso dell'onere (o perchè gliene era stato dato originariamente il diritto o perchè egli lo avea stabilito col lungo uso), riscuoteva un pedaggio da coloro che vi transitavano. Quando pel modo deficiente, in cui le singole parrocchie provvedevano in generale alla manutenzione delle *highways* e quindi anche di quelle che (essendo collegate colle *highways* di altre parrocchie) erano tronchi di strade di lungo percorso, queste apparvero assolutamente disadatte al grande traffico ed alla rapidità delle comunicazioni, — e sovratutto quando cominciò a manifestarsi prepotente il bisogno di nuove strade, che mettessero in più diretta comunicazione le varie parti del paese, tornò abbastanza ovvio che un numero crescente di *local Acts* (dei quali il più antico rimonta al 1662), provvedendo di caso in caso, dessero facoltà a privati imprenditori o sottoscrittori di ricostruire e mettere in buono stato strade già esistenti o, più sovente, di costrurre e poi mantenere nuove strade e di godere in correspettivo l'esazione di determinati diritti di pedaggio. Le strade, che venivano in tal modo amministrate, prendevano nome di *turnpike roads* dalla barriera *(turnpike)* che serviva ad assicurare quella esazione. I *local Acts* istituivano siffatte speciali gestioni per periodi di tempo determinati, che poi, di solito, altri Atti

prorogavano, e contenevano un gran numero di disposizioni dirette a stabilire la costituzione, i poteri ed i doveri degli amministratori *(trustees* o *commissioners)* di ciascuna *turnpike road* ed a regolare i varî rapporti legali che ne derivavano. Dacchè ogni singolo Atto provvedeva isolatamente per la strada, che ne era oggetto, avvenne che quelle disposizioni fossero assai diverse da Atto ad Atto; e pertanto, coll' andar del tempo, si manifestò la convenienza di introdurvi una certa uniformità stabilendo delle norme generali, da cui dovesse essere regolata la concessione fatta da ciascun Atto locale. Di queste *general laws* se ne fecero parecchie durante il regno di Giorgio II e di Giorgio III: ma più completa ed importante fu quella sostituita a tutte le altre antecedenti nel 1822 (3 Geo. IV c. 126), legge che conviene riassumere per sommi capi.

Tutti i giudici di pace della contea o delle contee attraversate da una *turnpike road* erano aggiunti, come *trustees ex officio*, ai *trustees* rappresentanti dei sottoscrittori od imprenditori della strada, pei quali era prescritta una qualifica di censo costituita da una rendita fondiaria di L. s. 100 e che non potevano avere nella gestione alcun particolare interesse o profitto. I *trustees* provvedevano con nomina fatta da essi medesimi alle vacanze che si verificassero fra loro ed inoltre nominavano tutti i varî impiegati (come *clerks*, tesorieri, *surveyors*, *collectors*, ecc.); potevano contrarre prestiti e garantirli sui diritti di pedaggio *(tolls)* e sulla strada; doveano compilare annualmente il conto delle entrate, delle spese e dei debiti e trasmetterlo al *clerk of the peace*, il quale avea da presentarlo alle *quarter sessions* e da lasciarne prendere visione e copia a chiunque; potevano appaltare la riscossione dei *tolls* e riscuoterli con una tariffa inferiore a quella autorizzata dall'Atto speciale. Formavano og-

getto di accurate disposizioni l'espropriazione di fondi privati, i compensi pei materiali che fosse necessario cavarne per costruire o riparare la strada, il regolamento delle acque e delle siepi ed in genere la polizia stradale coi relativi poteri attribuiti ai *trustees* e colla determinazione delle pene pei contravventori. Minute prescrizioni disciplinavano la riscossione dei *tolls* e la esenzione, che ne era stabilita in varî casi (per es., a favore di animali, di prodotti, di attrezzi agricoli, di coloro che attraversassero la strada o ne percorressero solamente un breve tratto, ecc.). I collettori dei *tolls* erano autorizzati a sequestrare gli animali, i veicoli ed il carico di chi ne rifiutasse il pagamento ed a venderli dopo quattro giorni per rivalersene: le controversie che insorgessero erano decise da un giudice di pace del luogo dove il pedaggio dovea essere pagato. Quando formassero parte della *turnpike road* ponti od *highways*, di cui prima incombeva la manutenzione rispettivamente a contee ed a parrocchie (o ad altri), queste doveano continuare a provvedervi direttamente ovvero concordare coi *trustees* la quota del loro contributo nella spesa: ove una parrocchia vi si rifiutasse, le *quarter sessions* (in seguito a denuncia) la condannavano a pagare una congrua somma. Come rispetto alle *highways* così anche per le *turnpike roads* era largo il campo della giurisdizione (da esercitarsi in seguito ad azione dei cittadini o denuncia dei *trustees* o dei loro impiegati), che era determinatamente attribuito ad uno ovvero a più giudici di pace nelle *petty sessions* e nelle *special sessions*: in quelle più specialmente con competenza penale, in queste con autorità di polizia amministrativa.

Parecchie furono le leggi che sopravvennero a modificare quella del 1822: qui basti ricordare che un Atto dell'anno seguente (4 Geo. IV c. 95) autorizzò chiunque

si ritenesse leso da un *order, judgment* o *determination* di uno o più giudici di pace o dei *trustees*, ad appellare alle *quarter sessions*, eccettuato il caso in cui la legge avesse in modo esplicito dichiarato quegli atti definitivamente decisivi.

§ 32.

L'amministrazione della carità legale.

Senza confronto, il più importante dei servizi civili attribuiti alla parrocchia era quello della carità legale. Gli inconvenienti e gli abusi, che (come si è accennato) si verificavano nell'amministrazione dei poveri già prima della Rivoluzione del 1688 e che continuarono a verificarsi anche negli anni successivi, sebbene fossero di gran lunga minori di quelli che ebbero a deplorarsi nella seconda metà dello scorso secolo e nella prima parte del presente, erano però abbastanza gravi per spingere il legislatore a cercare di porvi riparo con molteplici provvedimenti, i più notevoli dei quali è d'uopo riassumere.

La legge dei poveri del 1691.

Una legge del 1691 (3 & 4 Will. and Mar. c. 11), considerando che " moltissimi inconvenienti si producevano giornalmente... in causa dell'illimitato potere dei *churchwardens* e degli *overseers of the poor*, i quali, di frequente, sotto frivoli pretesti, ma principalmente per loro privati fini, soccorrevano quali e quante persone essi stimavano opportuno ... e che le *poor rates* andavano giornalmente crescendo, „ stabiliva " che in ogni parrocchia dovesse tenersi un libro, in cui fosse registrato il nome di chiunque ricevesse o potesse ricevere soccorso, assieme al giorno ed all'anno, in cui questo fosse stato dato per la prima volta, ed alla ragione che lo avesse reso necessario; che annualmente ... o più sovente ... i

parrocchiani dovessero radunarsi nella *vestry* affinchè il detto libro venisse loro presentato, si facesse la chiama degli individui soccorsi, si esaminassero le ragioni del soccorso e si facesse una nuova lista delle persone che i parrocchiani stimassero meritevoli di assistenza; che all'infuori di quelle (tranne in caso di pestilenza) fosse vietato di soccorrere alcuna altra persona, a carico della parrocchia, se non per ordine di un giudice di pace residente nella stessa parrocchia od in luogo prossimamente attiguo ovvero per ordine dei giudici di pace nelle *quarter sessions.* „ L'effetto di siffatte disposizioni che, certo con ottimo divisamento, intendevano vivificare la funzione della *vestry* e ad essa attribuire un controllo assoluto sulla assistenza dei poveri, fu per questa parte assai scarso e transitorio sia per la viziosa costituzione di un gran numero delle *vestries*, sia per la inosservanza e l'oblìo in cui cadde nella pratica una funzione faticosa per la *vestry* e ripugnante a quei *churchwardens* ed *overseers*, senza la cui cordiale cooperazione non poteva essere adempiuta. All'incontro la disposizione incidentale, che quasi in via di eccezione attribuiva ai giudici di pace un diritto di ordinare la prestazione di soccorsi, ebbe, specialmente in progresso di tempo, una applicazione larghissima e disgraziatamente tale da produrre, come si dirà, un risultato affatto opposto all'intento, a cui mirava l'Atto del 1691, all'intento cioè di raffrenare la profusione della beneficenza legale. Con quella disposizione l'Atto, a quanto pare senza averne chiara coscienza, mutava radicalmente l' equilibrio di attribuzioni creato dalla legislazione di Elisabetta, che agli *overseers* ed ai *churchwardens* avea dato ogni incombenza esecutiva, ai giudici di pace avea riserbato una funzione di controllo e l'esercizio di una vera e propria giurisdizione: dalla legge del 1691 non soltanto

le *quarter sessions*, ma ogni singolo giudice di pace residente nella parrocchia o in prossimità a questa ebbe un nuovo ed amplissimo potere di diretta, effettiva amministrazione della beneficenza parrocchiale, colla facoltà di ordinare discrezionalmente agli *overseers* la prestazione di soccorsi.

Leggi relative al domicilio di soccorso.

Già si è detto come fosse regolato l'acquisto del *settlement* nella parrocchia colla residenza di quaranta giorni: dal suo canto, la *common law* (che in occasione delle numerosissime controversie relative al *settlement* aveva continua applicazione nella pratica giudiziaria) — poichè il *settlement* era divenuto un vero diritto di stato personale — riconosceva la sua trasmissione ai figli, alla moglie e tendeva logicamente a trovarne il fondamento in altri rapporti (di servizio, di tirocinio industriale, di proprietà immobiliare, ecc.). Le controversie, che sorgevano in proposito, indussero replicatamente il legislatore a cercar di dirimerle con dichiarazioni, che — d'ordinario con spirito restrittivo — tendevano a determinare in modo preciso i varî titoli del domicilio nei riguardi dell'amministrazione dei poveri. Anche l'Atto succitato del 1691 si propose questo intento e riconobbe e determinò l'acquisto del *settlement* da parte di chi coprisse un pubblico ufficio annuale nella parrocchia o per un anno contribuisse alle sue imposte o vi avesse collocamento come apprendista, ecc. Ma quella legge, come altre precedenti ed altre successive, fu ben lontana dal dare un assetto definitivo alle norme del *settlement*, formanti ormai un sistema complicatissimo. — Una legge del 1697 (8 & 9 Will. III c. 30), riconoscendo " che moltissimi poveri, i quali stavano a carico della parrocchia, in cui vivevano, solamente per mancanza di lavoro, avrebbero potuto in un altro luogo, dove trovassero occupazione, mantener sè stessi e la

famiglia, senza aggravio di alcuna parrocchia, „ stabilì che chiunque portasse seco un certificato, che lo attestava domiciliato in un'altra parrocchia, non potesse venire espulso da quella in cui si era recato ad abitare, se non quando cadesse effettivamente a carico della sua amministrazione dei poveri. Inoltre quella stessa legge prescrisse, che chiunque ricevesse soccorso dovea portare una divisa contrassegnata da un P e dal nome della parrocchia ove abitava, e confermò, con qualche modificazione, le dure norme stabilite dalla legislazione di Elisabetta (sia per prevenire il pauperismo che per diminuire le spese dell'assistenza dei poveri) circa i *parish apprentices*, relativamente cioè alla facoltà degli *overseers* di collocare, come garzoni, i fanciulli di genitori impotenti a mantenerli ed all' obbligo di accettarli che, quando la proposta degli *overseers* fosse stata sanzionata dall' ordinanza di due giudici di pace, incombeva a chiunque fosse ritenuto in condizione di farlo.

La legge del 1722 e le *poorhouses*.

Ma, nonostante le leggi suaccennate ed altre parecchie, le spese dell'amministrazione dei poveri andavano crescendo e prima della fine del regno di Anna erano giunte a quasi un milione di sterline. Sempre maggiore era il numero di coloro che venivano soccorsi, mentre avrebbero potuto procurarsi di che vivere col lavoro, e la facoltà attribuita ai giudici di pace di ordinare la prestazione di soccorsi cominciava a diventare fonte di abusi: “ moltissimi ricorrevano, all'insaputa degli *overseers,* ad un magistrato e, con pretesti falsi e frivoli, ne ottenevano l'ordine di soccorrerli. „ Sovratutto a quei due gravissimi inconvenienti tentò di portar riparo un Atto del 1722 (9 Geo. I c. 7). Per quanto riguardava i giudici di pace, la legge prescrisse che il magistrato non potesse ordinare la prestazione del soccorso, se non dopo che innanzi a lui fosse stato fatto giuramento della

sussistenza di una causa, che egli ritenesse ragionevole per ottenere il soccorso, e del rifiuto opposto dalle autorità parrocchiali e dopo che due degli *overseers*, chiamati a giustificare quel diniego davanti allo stesso giudice, fossero stati uditi o non si fossero presentati. Molto più importanti di queste norme relative al potere dei giudici di pace, le quali (come si dirà) sovratutto per la difficile condizione in cui mettevano gli *overseers* non sortirono buon effetto, erano quelle che l'Atto del 1722 stabilì rispetto al sistema da tenere nella prestazione dei soccorsi. Gli *overseers*, che ne avessero avuto il consenso dalla *vestry*, furono autorizzati ad acquistare o prendere a fitto una o più case nella parrocchia ed a convenire con alcuno, che si assumesse di alloggiarvi, mantenervi e far lavorare i poveri: chi rifiutasse di venir ricoverato in tali *poor houses* perdeva ogni titolo ad essere soccorso altrimenti. Quando le parrocchie fossero troppo piccole per istituire ciascuna da sola una casa pei poveri, due o più di esse, col consenso della *vestry* e coll'approvazione di un giudice di pace, potevano associarsi per istituirla assieme. Era altresì data facoltà agli *overseers* di una parrocchia (coll'assentimento della *vestry*) di convenire per il ricovero dei suoi poveri cogli *overseers* di un'altra parrocchia. — Evidentemente queste disposizioni segnavano una ripresa del savio e severo indirizzo, a cui si era informata la legislazione di Elisabetta. La proposta di istituire case per i poveri validi, dove essi fossero costretti a lavorare, era stata messa innanzi fin dalla metà circa del secolo antecedente e prima della fine di questo già ne era stato fatto qualche esperimento, ma fu soltanto colla legge del 1722 che tali case pei poveri, dette poi *workhouses* (case di lavoro), presero ufficialmente posto nel sistema della beneficenza legale. E, sebbene la loro primitiva organiz-

zazione fosse (come rimase per lungo tempo) assai difettosa, pure, dove e finchè le disposizioni relative della legge succitata furono applicate, esse contribuirono ad arrestare l'aumento delle *poor rates.*

Leggi del 1744 relative alle *poor rates.*

Rispetto alle *poor rates,* è opportuno far cenno di due Atti del 1744. Il primo (17 Geo. II c. 3), considerando che i *churchwardens* e gli *overseers* spesso abusavano dell'illimitato potere conferito dalla legge 43 Eliz. c. 2 e decretavano clandestinamente delle *poor rates* in modo ingiusto ed illegale, ordinò che quei funzionarî dovessero dare, in chiesa, pubblica notizia d'ogni *poor rate* nella domenica susseguente alla sua approvazione da parte dei giudici di pace, e permettere ad ogni abitante della parrocchia di prendere visione o copia dei ruoli. Dal secondo di quegli Atti (17 Geo. II c. 38) fu meglio regolato il diritto di appellare alle *quarter sessions*, che, per la succitata legge di Elisabetta, spettava a chiunque si ritenesse aggravato dalla imposizione di una *poor rate*, e fu stabilito che dovesse esser data preventiva notizia dell' appello ai *churchwardens* ed agli *overseers*, e che le *quarter sessions* avessero autorità sia di correggere le singole imposizioni contro cui fosse stato interposto appello, sia, se questo fosse diretto contro tutto il ruolo, di annullarlo e di ordinare ai *churchwardens* ed agli *overseers* di compilarne uno nuovo, ecc., ecc.

Rilevante aumento delle spese della carità legale nella seconda metà del o scorso secolo.

Verso la metà dello scorso secolo si verificò una notevole diminuzione nelle spese della carità legale, che nel 1750 tornarono ad essere inferiori a L. s. 700 mila. Tale diminuzione fu per la maggior parte dovuta alle condizioni delle masse lavoratrici, allora relativamente soddisfacenti, ma non può disconoscersi l' influenza benefica che vi ebbe anche la legge del 1722. All'incontro, nella seconda metà del diciottesimo secolo, le spese della beneficenza legale ripresero il moto ascendente: nel

1770 aveano già superato un milione e 300 mila L. s. e rappresentavano un aggravio, per abitante, di 3 scellini e 6 *pence* in confronto di 2 scellini e 2 *pence* nel 1750. La principale ragione di un aumento già allora così rilevante e che andò diventando più tardi veramente enorme deve ravvisarsi in quei rivolgimenti e spostamenti economici, in quelle crudeli e diffuse sofferenze delle masse, di cui si è altrove ragionato. Ma è del pari accertato che, in mezzo alle condizioni asprissime di quel tempo, non solamente divennero più dannosi i vizi ed i difetti, che già prima si riscontravano nella amministrazione dei poveri, ma di maggiori se ne aggiunsero, e le stesse buone disposizioni della legge del 1722 rimasero senza una seria e generale applicazione. Funzionavano male le *vestries*, peggio gli *overseers*, ed i giudici di pace, divenuti ormai ordinatori e distributori di sussidi, contribuivano ad aumentare una profusione del danaro pubblico, che per gran parte andava a rendere più intensi ed estesi i mali, a cui era destinato a portar rimedio.

Un tentativo assai notevole di riforma fu fatto nel 1782 col cosidetto *Gilbert's Act* (22 Geo. III c. 83). Le sue disposizioni acquistavano forza di legge in ogni parrocchia, dove avessero deliberato di adottarle almeno i due terzi (sia per numero che per rendita imponibile nei riguardi delle *poor rate*) degli *occupiers* contribuenti per un minimo di cinque L. s. di rendita annuale. In tal caso questi stessi contribuenti doveano eleggere tre persone savie e capaci, fra le quali i giudici di pace, riuniti in numero non minore di tre in una *special session*, aveano da nominare un *guardian of the poor* (curatore dei poveri) ed altre tre persone: fra queste gli stessi giudici di pace doveano nominare il direttore della casa dei poveri (*governor of the poorhouse*), nella quale ave-

Il *Gilbert's Act*.

vano da essere ricoverati soltanto coloro, che per vecchiaia, infermità, ecc. fossero impotenti a mantenersi col proprio lavoro. L'assemblea dei contribuenti dovea inoltre determinare lo stipendio del *guardian* e del *governor*. Sopra presentazione fatta dal *guardian*, i giudici di pace nominavano altresì un tesoriere *(treasurer)* ed un visitatore *(visitor)* della *poorhouse*, che aveva il controllo della sua gestione ed al quale il *governor* era subordinato. Gli uffici di *guardian*, *visitor*, *treasurer* erano annuali. — L'amministrazione dei poveri veniva strettamente connessa alla istituzione della *poorhouse*, che la legge disciplinava con alcune disposizioni generali, consentendo, per es., di convenire con terze persone pel mantenimento dei ricoverati, ma non anche per l'eventuale impiego della loro mano d'opera (come l'avea permesso l'Atto del 1722); ed i giudici di pace, nelle *special sessions*, potevano determinare altre norme. Conviene però tener presente che la *poorhouse* era, nel concetto originario del *Gilbert's Act*, cosa diversa da una vera e propria *workhouse*. Infatti non soltanto la *poorhouse*, come si è detto poc'anzi, era riservata ai poveri impotenti a mantenersi col proprio lavoro, ma la legge stabiliva che per tutti i poveri, che fossero capaci e volonterosi di lavorare, ma non trovassero lavoro, il *guardian*, sotto pena di una grossa ammenda, dovesse loro procurarlo in luogo prossimo a quello dove abitavano; dovesse, finchè ciò non avesse fatto, provvedere pel loro mantenimento; e, quando poi i poveri fossero stati occupati, dovesse riscuotere la mercede da essi guadagnata e continuare a provvedere pel loro mantenimento, aggiungendo all'importo della mercede la somma che fosse necessaria. — Gli *overseers* conservarono soltanto le attribuzioni di carattere finanziario, ossia l'imposizione e la percezione delle *poor rates*: ogni altro loro

potere, ogni altra loro funzione erano trasferiti al *guardian*. A questo funzionario rimunerato (coadiuvato nelle rispettive mansioni dagli altri funzionari speciali) incombeva per tal modo tutta la gestione del servizio attivo della beneficenza legale, compresa la istituzione della *poorhouse*, le pratiche pel collocamento dei *parish apprentices*, le procedure da intentarsi contro gli individui validi che rifiutassero di lavorare per mantenere sè e la loro famiglia, ecc., ecc. — Colla approvazione di due giudici di pace, due o più parrocchie, quando l'assemblea dei contribuenti l'avesse deliberato nel modo sopraccennato, potevano unirsi per l'amministrazione in comune dei loro poveri. In tal caso poteva essere istituita una sola *poorhouse* per l' *union of parishes* così formata, ed i *guardians* delle varie parrocchie, che la componevano, aveano da fare insieme le proposte ai giudici di pace per la nomina del *visitor*, del *governor*, del *treasurer*. L'unione non toglieva che ogni parrocchia sostenesse in proprio l'onere pei suoi poveri: le spese del loro mantenimento nella *poorhouse* venivano però ripartite tra le parrocchie nella ragione delle spese che in media ciascuna di esse avea sostenute nel triennio anteriore all'unione. — I giudici di pace conservavano il potere di ordinare la prestazione di soccorsi e l'ammissione nella *poorhouse*, all'incirca colle condizioni determinate dalla legge del 1722 (salva, nella procedura, la sostituzione di *guardians* e *visitors* agli *overseers*): ed era poi concesso l'appello alle *quarter sessions* a chiunque si ritenesse leso dagli atti compiuti dai giudici di pace in esecuzione della legge.

Scarsi effetti del *Gilbert's Act*.

Atti successivi, quali il 30 Geo. III c. 49 (che dava facoltà ai giudici di pace di visitare o far visitare da un pastore o da un sanitario le case dei poveri e, riferendone secondo l'urgenza alle *quarter sessions* o ad

una *petty session,* di provocare ordini e regolamenti atti a rimovere gli inconvenienti), il 33 Geo. III c. 35 (che per l'adozione del *Gilbert's Act* si limitava a richiedere il voto favorevole di due terzi dei contribuenti presenti all' assemblea e dava potere di nominare, anzichè uno solo, due *guardians* per ogni parrocchia, ecc.), intesero a completare e migliorare le disposizioni dell'Atto del 1782: ma gli effetti suoi furono ben lungi dal corrispondere alla larghezza, con cui erano state concepite le riforme suddescritte. Ed invero il *Gilbert's Act* mirava, come l'Atto del 1722, a rimettere in vigore il principio, che l' assistenza fosse data soltanto a coloro che non potessero provvedere col lavoro al proprio sostentamento, ed in armonia a quel principio regolava la istituzione delle *poorhouses*; autorizzando la costituzione di *parish unions* per l'amministrazione in comune dei poveri cercava di ovviare agli inconvenienti derivanti dall'essere un grandissimo numero di parrocchie così piccole che, specialmente per effetto dello straordinario aumento del pauperismo, esse mal potevano sopperire ai bisogni intensi e svariati della carità legale e sovratutto non erano in grado di trovar lavoro pei disoccupati; colla istituzione dei *guardians* tentava una organizzazione affatto nuova del servizio, separando le attribuzioni amministrative dalle finanziarie ed affidando quelle, anzichè a funzionari onorari, a funzionari stipendiati. Ma, appunto per la larghezza delle riforme così introdotte, non si era osato fare che un Atto *permissive*, la cui adozione cioè era rimessa alla deliberazione dei contribuenti: il che, per ragione degli abusi e degli illegittimi interessi da cui l'amministrazione dei poveri era viziata nel maggior numero delle parrocchie, fece sì che il *Gilbert's Act* avesse una scarsa applicazione. D'altra parte, questa legge sostituiva alle antiche

autorità parrocchiali nuovi funzionari stipendiati, i quali — non avendo alcuna diretta preoccupazione, limitazione e responsabilità d'ordine finanziario — potevano bene spesso essere assai poco curanti di amministrare economicamente e la cui nomina era, con un procedimento complicato, rimessa in sostanza ai giudici di pace, in modo da ridurvi a poco o nulla la partecipazione e l'interessamento dei parrocchiani. Inoltre l'Atto conservava inopportunamente a quei magistrati il potere di ordinare la prestazione di soccorsi. Va infine notato che erano improvvide le disposizioni relative ai poveri abili al lavoro. Gli estesi doveri imposti ai *guardians* in loro confronto potevano frequentemente aver per effetto di dispensare i lavoratori poveri da ogni preoccupazione e previdenza personale, di svigorire ogni incentivo agli sforzi dei singoli individui per migliorare ed assicurare in futuro la loro condizione: essi erano certi o di essere mantenuti a spese della carità pubblica finchè non venissero occupati, o, quando pur lo fossero, di non avere in ogni modo da soffrire per la scarsità della mercede che avessero meritata, giacchè la differenza fra le spese del loro mantenimento e l'ammontare della mercede dovea essere colmata col pubblico danaro.

Gravi condizioni della carità legale verso la fine dello scorso secolo.

A chi consideri quanto le condizioni delle classi lavoratrici si aggravassero verso la fine dello scorso secolo ed in pari tempo si renda conto dell'indirizzo incerto, sperimentale, frammentario della legislazione non può destar sorpresa, che le spese della beneficenza legale andassero di continuo crescendo così da aver già superato due milioni di sterline nel 1783. Eppure i lamenti, le preoccupazioni pubbliche per l'ingente aggravio delle *poor rates* erano vivissime, ed il Parlamento non ristava dall'aggiungere nuove leggi alla congerie di

quelle vigenti. E non soltanto si approvavano molti Atti di carattere generale, ma — seguendo il sistema adottato in altre materie — si era fatto ricorso (e si continuò a farlo per parecchio tempo) ad Atti speciali per singole località, che stabilivano in grandi parrocchie una particolare amministrazione dei poveri a mezzo di commissioni variamente composte e di impiegati stipendiati o istituivano per più parrocchie una speciale amministrazione in comune, determinavano generalmente norme assai severe circa il trattamento degli oziosi e dei vagabondi nelle *workhouses* e punivano come reati le loro infrazioni alla disciplina. Come poi il legislatore persistesse sempre più decisamente nell'indirizzo di aumentare la ingerenza dei giudici di pace, lo prova — per citarne una sola — la disposizione contenuta in una legge del 1793 (33 Geo. III c. 55), che autorizzava quei magistrati, nelle *petty sessions,* a punire con multe gli *overseers,* che non avessero obbedito all'ordine di soccorso impartito da un giudice di pace, ed a devolverle nel modo che loro piacesse al soccorso dei poveri.

Di pari passo colle trasformazioni, che andavano verificandosi sempre più rapidamente ed estesamente nei vari campi della economia del paese, e colla improvvisa disoccupazione e cogli spostamenti, che ne derivavano per la mano d'opera, l'applicazione delle norme relative al domicilio di soccorso diventava ogni giorno più difficile ed oppressiva. Erano frequentissimi i ricorsi degli *overseers* ai giudici di pace, perchè pronunciassero gli *orders of removal,* ordinassero cioè la espulsione di dati individui dalla parrocchia e la loro traduzione in quella in cui erano *settled.* Per causa della complicazione delle norme legislative e della grande difficoltà di accertare le condizioni di fatto, gli *orders of removal* costituivano pei giudici di pace una materia assai ardua, e siccome

era ammesso l'appello alle *quarter sessions*, quegli *orders* davano luogo a controversie, che tornavano grandemente costose alle parrocchie. D'altra parte, la restrizione della libertà personale diventava sempre meno tollerabile e riusciva quanto mai dannosa, perchè immobilizzava il povero nella parrocchia (per lo più di meschina estensione), dove, come avveniva con sempre maggiore frequenza, egli avea perduto e non poteva trovare il modo di guadagnarsi la vita. Il tempo non era ancora maturo per una riforma radicale: il Parlamento, composto di grandi proprietari fondiarî, ciascuno preoccupato che non aumentasse il numero dei poveri e quindi la *poor rate* nelle parrocchie, dove possedeva beni, era inclinato a conservare quanto più poteva la ripartizione esistente, tra le varie località, dell'onere enorme, di cui la carità legale gravava il paese, e rifuggiva dal render possibili i grandi spostamenti che sarebbero derivati dal rinnovamento, su altre basi, del secolare sistema del *settlement*. Ma tanta era la forza delle cose che qualche mutamento dovette pur farsi: l'immenso arbitrio, cui avea dato adito la legge del 1662 col permettere la espulsione di chi avrebbe potuto probabilmente cadere a carico della parrocchia, fu tolto di mezzo nel 1795 dall'Atto 35 Geo. III c. 101, che limitò l'*order of removal* al caso in cui l'individuo, colla domanda o colla accettazione del soccorso, fosse effettivamente caduto a carico dell'assistenza dei poveri.

L'*allowance system* e la legge del 1795.

A siffatta notevole e benefica mitigazione del sistema del *settlement* aveva certo influito anche quella espansione di sentimenti filantropici, di commiserazione per le sofferenze delle classi diseredate, di cui si è già tenuto parola. Ma il ravvivamento del sentimento umanitario agevolò anche — seguendo un fallace indirizzo — l'adozione generale di un'altra importantissima mi-

sura, il cosidetto *allowance system*, che pose il colmo allo sperpero ed alla demoralizzazione nella amministrazione dei poveri. Quando, verso la fine del secolo, le crisi e le sofferenze economiche divennero estremamente acute ed i cattivi raccolti e le altre cause, di cui s'è detto altrove, determinarono un forte aumento nel prezzo delle cose più necessarie alla vita, la facoltà attribuita ai giudici di pace di ordinare la prestazione di soccorsi parve offrire un mezzo tollerato dalla legge per supplire alla generale deficienza dei salari, i quali — anche perchè si prese ad integrarli col danaro pubblico — non rialzavano in modo corrispondente al deprezzamento della moneta. D'altra parte, era ormai invalso da molto tempo l'uso di corrispondere i soccorsi in danaro, ed una legge del 1793 (33 Geo. III c. 8) si trovava ad aver indirettamente tracciato il sistema da seguire, prescrivendo che, quando un individuo chiamato a prestar servizio nella Milizia lasciasse la famiglia senza mezzi di sussistenza, gli *overseers*, in base all'ordine di un giudice di pace, dovessero corrisponderle, a carico delle *poor rates*, un assegno *(allowance)* settimanale, commisurato sul prezzo della giornata di lavoro e sul numero dei componenti la famiglia. Tornò pertanto abbastanza ovvio ai giudici di pace, che si trovavano raccolti a Speenhamland nel Maggio del 1795, di determinare la somma necessaria alla sussistenza in relazione al prezzo delle derrate od alle condizioni famigliari e di deliberare che fino a quel limite i salari dei lavoratori poveri avessero da essere integrati con una *allowance*. La pubblica opinione avea, con slancio umanitario, approvato il sistema introdotto da quei magistrati e che cominciava ad avere diffusa applicazione. Ma quel sistema trovava un ostacolo formale nel cosidetto *workhouse test* (prova della casa di lavoro), ossia nella disposizione succitata della legge

del 1722, che vietava la prestazione di soccorsi a chi rifiutasse di entrare nella *poorhouse* o *workhouse*: a rimoverlo provvide fatalmente una legge del Dicembre 1795 (36 Geo. III c. 23). Quest'Atto (che però non si estendeva alle parrocchie regolate dal *Gilbert's Act*), considerando che il *workhouse test* " era stato trovato sconveniente ed oppressivo, sia perchè spesso impediva ai lavoratori poveri di ricevere quel soccorso accidentale, che era meglio adatto alla loro particolare condizione, sia perchè in dati casi faceva sì che le modalità dell'assistenza fossero dannose al benessere, alle condizioni della vita famigliare ed alla felicità di quei poveri, " autorizzava gli *overseers*, coll'approvazione della *vestry* o con quella di uno dei giudici di pace funzionanti ordinariamente nella *division*, ad accordare soccorsi a domicilio, in determinate circostanze di malattia o di strettezze economiche, a qualunque lavoratore povero (*industrious poor*, povero laborioso), sebbene egli rifiutasse di essere ricoverato nella casa pei poveri, e ciò nonostante qualsiasi provvedimento che fosse stato preso per ricoverare e mantenere i poveri in una apposita casa. Inoltre ad ognuno di quei magistrati era data autorità di ordinare discrezionalmente la prestazione di soccorsi a domicilio a qualsiasi *industrious poor*, emanando un *order*, che non poteva avere efficacia per più di un mese e nel quale dovea essere indicata la causa del provvedimento: gli *overseers* erano tenuti a dare esecuzione all'*order*.

L'Atto del 1795, che fu pur votato colla calda approvazione di Pitt, venne con tutta ragione definito la più grande e fatale deviazione dall'originario indirizzo della carità legale. La legislazione di Elisabetta si era informata al concetto fondamentale, che gli individui senza mezzi di sussistenza dovessero essere messi al lavoro e,

soltanto se impotenti, potessero essere soccorsi: pertanto quella legislazione si era in primo luogo preoccupata del lavoro degli individui validi, in secondo dell'assistenza degli invalidi, e non aveva autorizzato in alcun caso la prestazione di soccorsi a chi potesse lavorare se non come corrispettivo del suo lavoro. Gli impegni assunti colla istituzione della carità legale erano certo assai gravi ed anche pericolosi: ma, finchè furono osservate le condizioni sotto cui erano stati originariamente assunti, non ne era derivato alcun danno sostanziale. Ora, quel sistema fu sconvolto dall'Atto del 1795, il quale autorizzava una regolare elargizione di soccorsi all'*industrious poor,* non mai contemplata dalla legislazione di Elisabetta, e, tenendo linguaggio ben diverso da questa, si proponeva di assicurare colla carità legale “ il *comfort* e la felicità „ delle classi lavoratrici. Resa legalmente normale l'assistenza degli individui validi, e quindi l'integrazione dei loro salarî colle *poor rates,* i magistrati o tollerarono od approvarono od essi stessi promossero una generale distribuzione di soccorsi agli *industrious poor* fatta in base a scale, che servivano a graduare le *allowances* secondo il prezzo delle derrate ed il numero dei membri della famiglia. D'altra parte, oltre ad aver resa legale l'applicazione dell'*allowance system,* l'Atto del 1795 avea soppresso quasi tutte le condizioni o restrizioni che erano state poste all'esercizio del potere dei giudici di pace di ordinare la prestazione di soccorsi, ed avea investito di tale potere, anzichè (come avea fatto l'Atto del 1691) il magistrato che abitava nella parrocchia od in luogo prossimamente attiguo, ogni magistrato che d'ordinario funzionasse nella *division.*

Ingente aumento delle spese dei poveri.

Dopo la legge del 1795 l'amministrazione dei poveri divenne pessima. Pur tenuto conto delle crisi e dei rivolgimenti economici dovuti anche al lungo periodo di

guerra, dello straordinario aumento della popolazione, del deprezzamento nel valore della moneta, le spese assunsero proporzioni spaventose: da circa quattro milioni al principio del secolo presente giunsero a poco meno di otto nel 1818, ed il relativo aggravio per abitante aumentò da 8 scellini e 5 *pence* a 13 scellini e 3 *pence*! Il pauperismo andava crescendo in modo da rappresentare pel paese (come ben fu detto) la minaccia di una bancarotta nazionale, di una rovina permanente. Ma, prima di fare particolar cenno delle fatali conseguenze del nuovo indirizzo prevalente nell'amministrazione della carità legale, torna opportuno ricordare alcune delle altre leggi che, con obbiettivi di parziale riforma ed in generale senza conseguire notevoli risultati, furono approvate nel periodo di cui si tratta.

Leggi del principio del secolo presente.

Un Atto del 1801 (41 Geo. III c. 9) diede potere ai giudici di pace di nominare, per le parrocchie regolate dal *Gilbert's Act*, quel maggior numero di *guardians* che fosse stimato opportuno. — L'Atto 50 Geo. III c. 94 (1810) cercò di disciplinare il sindacato e l'approvazione dei conti degli *overseers* da parte dei giudici di pace nelle *special sessions*, salvo l'appello alle *quarter sessions*. Per verità, la legge autorizzò formalmente i magistrati a " disapprovare *(disallow)* ed a radiare *(strike out)* tutte le spese ed i pagamenti che ritenessero ingiustificati ed a ridurre quelli a loro avviso esorbitanti: „ ma da una parte, i giudici di pace assai difficilmente si sobbarcavano a fare una minuta, accurata revisione dei conti e dall'altra, avendo essi stessi ordinata la prestazione di un gran numero di soccorsi, erano chiamati a giudicare anche in causa propria. — Da un Atto del 1814 (54 Geo. III c. 170) due giudici di pace, riuniti in *petty sessions,* ebbero potere di esentare coll'assentimento degli *overseers*, per ragione di povertà, dal pagamento

delle *poor rates* gli individui, che ne facessero loro domanda e comprovassero la propria impotenza a soddisfarle. — Una legge del 1815 (55 Geo. III c. 137) determinò che un solo giudice di pace potesse ordinare la prestazione di soccorsi a domicilio per un periodo massimo di tre mesi e che due giudici di pace potessero ordinarla fino a sei mesi.

Leggi relative ai figli illegittimi.

Gli Atti 49 Geo. III c. 68 e 50 Geo. III c. 51 si occuparono dei figli illegittimi, che in grandissimo numero cadevano a carico della pubblica assistenza. Originariamente un Atto del 1575 (18 Eliz. c. 3) avea data autorità a due giudici di pace di costringere i genitori a mantenere il figlio illegittimo, tenendoli carcerati fino a che dessero cauzione di farlo o di comparire alla prossima sessione trimestrale e di obbedire alla sua decisione. Una legge del 1609 (7 Jac. I c. 4) avea poi aggravato l'uso dei mezzi coercitivi rispetto alla madre, dando potere ai magistrati, quando ritenessero anche soltanto probabile che il bastardo avesse da ricadere a carico della parrocchia, di farla detenere nella casa di correzione fino ad un anno ed in caso di recidiva finchè prestasse cauzione di bene condursi: il che spesso equivaleva ad una reclusione a vita. Un Atto del 1733 (6 Geo. II c. 31) avea invece aggravato la mano sull'uomo, autorizzando i giudici di pace, ove il padre putativo non prestasse cauzione, a farlo carcerare anche prima della nascita dell'illegittimo. — La eccessiva durezza della legislazione non valeva però ad impedire che il mantenimento dei bastardi andasse pesando in misura sempre più grave sulla pubblica assistenza. Il primo degli Atti succitati, quello del 1809, abrogò la disposizione della legge del 1733, e stabilì che, se la donna dichiarasse con giuramento davanti ad un giudice di pace chi fosse l'individuo che l'avea resa

madre, quel giudice, sopra domanda degli *overseers,* potesse ordinare che colui fosse tradotto alla sua presenza, e potesse farlo rinchiudere nella prigione comune o nella casa di correzione, se non prestasse cauzione di rifondere alla parrocchia le spese del mantenimento del bastardo ovvero di comparire alle prossime *quarter sessions* e di prestare esecuzione all'ordinanza che esse avrebbero fatta. Il padre o la madre che, senza dar prova di una ragionevole causa, non pagassero pel mantenimento dell'illegittimo in conformità dell' ordinanza fatta dalle *quarter sessions* o anche di un' ordinanza fatta da due giudici di pace, ma non appellata davanti alle *quarter sessions* o da queste confermata, dovea, per mandato di un solo giudice di pace, essere arrestato e venir poi condannato a lavoro duro per tre mesi: questa pena dovea essergli nuovamente inflitta le quante volte cessasse di pagare. L'Atto del 1810 mitigò quanto da quello del 1609 era stato stabilito relativamente alla punizione della donna, prescrivendo che due giudici di pace potessero far rinchiudere in una casa di correzione per non meno di sei settimane, ma per non più di un anno, la madre di un illegittimo che potesse ricadere a carico della parrocchia, e dando loro facoltà di metterla in libertà anche prima in caso di buona condotta durante la detenzione.

In pratica, l'effetto di tali leggi era assai deplorevole per causa della condizione di eccessivo favore creata alla donna rispetto alla prova della paternità, ed è ovvio immaginare quali rivoltanti ingiustizie e quali gravi abusi ne derivassero. Spesso indottavi dal vero padre, non di rado incoraggiatavi persino dagli *overseers,* la donna giurava falsamente che autore della sua gravidanza era qualcuno in condizione di poter pagare l'assegno alimentare per l'illegittimo, e nella maggior

parte dei casi costui difficilmente si sottraeva alla condanna di prestarlo. D'altra parte, ottenuta la condanna del padre putativo al pagamento delle spese del mantenimento del bastardo, gli *overseers* rimettevano settimanalmente alla madre il danaro che riescisse loro di riscuotere: se non ne riscuotevano o ne riscuotevano in quantità insufficiente, supplivano alla deficienza coi fondi della *poor rate*. Pertanto il bastardo non tornava di peso alla madre: anzi la donna, che avea due o tre figli illegittimi e che ordinariamente li trascurava nel modo più deplorevole, era messa dagli assegni percepiti in condizione di vivere meglio che il maggior numero delle donne oneste. Così la dissolutezza diventava una professione lucrosa, e spesso le donne più depravate, che fossero provviste di assegni pei loro bastardi, erano sposate da chi trovava comodo di andare a goderne in comune.

I *parish apprentices*.

Dopo la legge del 1691 parecchi Atti si erano occupati dei *parish apprentices*. Le grandi manifatture, che sorgevano numerose per effetto della radicale trasformazione delle industrie, offrivano naturalmente la maggiore opportunità pel collocamento di quei fanciulli: ma erano indicibili le loro sofferenze, lo sfruttamento che si faceva delle loro tenere forze, lo strazio fisico e morale di cui erano vittime. E la crudele gravità di tali condizioni avea commosso così vivamente l'opinione pubblica che, appunto per regolare il lavoro dei *parish apprentices* nelle manifatture di lana e di cotone, era stato nel 1802 approvato, come si è già detto, il primo dei *Factory Acts*. Ma ciononostante erano così alti i lamenti per quella vera tratta di fanciulli mandati a soffrire e spesso a morire in luoghi lontani dai loro genitori che — essendone frattanto cresciuta l'opportunità anche per l'avvenuta abolizione del sistema generale dell'*apprenticeship*

forzoso — l'Atto 56 Geo. III c. 139 (1816) provvide a mitigare considerevolmente la durezza delle disposizioni relative ai *parish apprentices*.

Veramente notevole per più riguardi fu il *Select Vestry Act* del 1819, del quale si è già fatto cenno e che ora conviene esaminare più particolarmente. Dichiarando che però doveano rimanere immutate le *select vestries* esistenti in virtù di un Atto locale o di un antico uso e che pure immutati avessero da rimanere i poteri e le discipline stabilite dal *Gilbert's Act*, quella legge dava facoltà agli abitanti di una parrocchia riuniti nella *vestry* di nominare — col sistema del voto plurimo prescritto dal *General Vestry Act* del 1818 — una *select vestry* per l'amministrazione dei poveri, che durava in carica un anno e di cui poteva rinnovarsi la nomina negli anni successivi. A comporla doveano eleggersi non meno di cinque, nè più di venti agiati *householders* od *occupiers* della parrocchia, che venivano ufficialmente immessi nella carica dal rescritto di un giudice di pace. Formavano poi parte della *select vestry*, come membri *ex officio*, il parroco, i *churchwardens* e gli *overseers*. Tre membri, di cui due non fossero nè *churchwardens* nè *overseers*, costituivano il *quorum*. La *select vestry* dovea radunarsi almeno una volta ogni quattordici giorni, eleggere uno fra gli intervenuti a presiedere la riunione, tenere un registro dei proprî atti e riferirne due volte all'anno in una assemblea della *general vestry* della parrocchia. Alla *select vestry* incombeva l'amministrazione corrente della pubblica assistenza: gli *overseers* erano pertanto tenuti a conformarsi alle sue istruzioni ed ai suoi ordini e non potevano di loro autorità concedere soccorsi se non in casi di improvvise emergenze o di urgente necessità e nella misura strettamente necessaria nel caso concreto. All'infuori di questi casi, neppure i giu-

Il *Select Vestry Act* del 1819.

dici di pace potevano ordinare la prestazione di soccorsi se non quando il richiedente avesse davanti a due di loro provato che ne aveva bisogno e che la *vestry* gli avea negata una adeguata assistenza o non si era adunata secondo era prescritto dall'Atto.

Anche nelle parrocchie, dove l'amministrazione dei poveri non venisse affidata ad una *select vestry*, la legge del 1819 limitava il potere dei giudici di pace di ordinare soccorsi, prescrivendo non solamente che avessero da esercitarlo " entro i limiti delle rispettive commissioni e giurisdizioni e non altrove, „ ma che l'ordine di prestar soccorso, l'*order of relief*, dovesse esser fatto da due o più magistrati e per un tempo non superiore ad un mese: in caso d'urgenza anche un solo magistrato poteva farlo, ma per non più di quattordici giorni.

Una istituzione nuova fatta dalla legge, che si esamina. fu quella di *overseers* ausiliari stipendiati *(assistant overseers)*, che gli abitanti di qualsiasi parrocchia riuniti nella *vestry* aveano facoltà di eleggere, determinandone lo stipendio ed i doveri, e che venivano immessi nell'ufficio da due giudici di pace. — Ponendo fine a molte incertezze e controversie esistenti in materia, l'Atto del 1819 determinava che fossero *trustees* (curatori) dei beni acquistati o posseduti per gli scopi dell'amministrazione parrocchiale dei poveri i *churchwardens* e gli *overseers*, ai quali era a tale oggetto conferita la capacità di *corporate body*. — I *churchwardens* e gli *overseers* erano autorizzati, purchè ne ottenessero l'approvazione dalla *vestry*, sia a valersi di terreni appartenenti alla parrocchia, sia ad acquistare o prendere a fitto altri terreni fino a venti acri per dar lavoro colla coltura agraria ai poveri ovvero per concederli loro in affitto, divisi in appezzamenti. — Venivano stabiliti limiti precisi all'ammontare delle spese per acquisto di terreni e fabbricati

o per nuove costruzioni, e quei limiti non potevano essere ecceduti se non col consenso dei due terzi della maggioranza dei *ratepayers* intervenuta alla *vestry*; limitazioni e norme erano pure stabilite relativamente ai prestiti ed alle annualità che potevano gravare sulle future *rates* pel loro servizio. — Infine l'Atto del 1819, — considerando che in moltissime parrocchie, specialmente delle grandi città, un gran numero di case erano affittate ammobiliate o a quartieri separati, per breve tempo, a persone le quali mutavano di residenza prima che le *poor rates* fossero state riscosse, e che pertanto tali *occupiers* finivano col non contribuire effettivamente alle spese della pubblica assistenza, procurando ad una parte dei fabbricati una esenzione di fatto dall' imposta che rendeva maggiore l'aggravio degli altri, — dava facoltà agli abitanti della parrocchia, riuniti nella *vestry*, di deliberare che i proprietari di quelle case, affittate per meno di un anno ed a non più che venti ed a non meno che sei L. s., dovessero essere tassati colla *poor rate* in luogo degli *occupiers*.

§ 33.

Descritta nei punti principali la serie dei provvedimenti legislativi, conviene dire delle condizioni, in cui, loro malgrado od in buona parte per loro effetto, l'amministrazione dei poveri si trovava ridotta verso la fine del periodo, del quale si tratta: condizioni tanto gravi sotto ogni rapporto, che resero una imprescindibile necessità la severa e radicale riforma compiuta nel 1834. Fortunatamente, a dar conto di quelle condizioni, soccorre la importantissima relazione della inchiesta che precedette la riforma (*Report from His Majesty's Com-*

Deplorevole amministrazione della carità legale prima della riforma del 1834.

missioners for inquiring into the administration and practical operation of the Poor Laws, 1834).

Profusione dell' *out-door relief* e sue gravissime conseguenze.

Il nuovo indirizzo, che fatalmente era andato prevalendo nella amministrazione dei poveri e che era stato legalizzato dall' Atto del 1795, a questo avea condotto che il principale tra i servizî della pubblica assistenza era l'*out-door relief of the able-bodied*, il soccorso dato a domicilio ad individui validi, sia in natura (alimenti, vestiario, più di frequente abitazione gratuita), sia in danaro. Per quest'ultima specie di assistenza varî erano i sistemi adottati. In molte parrocchie si dava una somma settimanale senza esigere che il richiedente lavorasse *(relief without labor)*. E questa era poi la forma del soccorso che — senza riguardo alla vigoria fisica ed all'età — veniva generalmente dato alle vedove o corrisposto in misura maggiore o minore secondo che aveano o no figli. Nel maggior numero delle parrocchie vigeva l'*allowance system*: si accertava o si faceva mostra di accertare l'importo del salario guadagnato dall' individuo da soccorrere, e gli si corrispondeva la differenza tra quell'importo e la somma che dalle cosidette *scales of relief* era fissata come montare del minimo necessario alla sussistenza sua e della famiglia. Però, non di rado, si supponeva *a priori* che il lavoratore non guadagnasse se non una data mercede, ed il matrimonio e la nascita di figli gli davano titolo ad una maggiore *allowance*, qualunque fosse il suo guadagno. Un terzo sistema, il cosidetto *roundsman system*, era quello di pagare i *farmers* perchè impiegassero i lavoratori e li retribuissero con una mercede fissata dalla parrocchia e corrispondente ai loro bisogni, anzichè al valore dell'opera prestata: si faceva in sostanza una vendita (talora per incanto) del lavoro dei poveri. Meno usato del *roundsman system* era il *parish employment*: le autorità parrocchiali impiega-

vano direttamente gli individui validi che ritenevano di dover soccorrere e li retribuivano in ragione delle loro condizioni economiche. In molti luoghi si applicava il *labour rate system*, ossia i contribuenti della *poor rate* convenivano tra loro di impiegare e retribuire ciascuno un numero di individui determinato rispettivamente, non dal bisogno di lavoro, ma dalla rendita imponibile ovvero dalla quantità delle terre possedute.

La profusione dell' *out-door relief* ad individui validi era ciò che sovratutto contribuiva a far del pauperismo una piaga sociale tanto estesa e pericolosa. Il lavoratore, che era sussidiato senza riguardo all'onestà, al carattere, alla laboriosità, che anzi, se per causa dei suoi cattivi diportamenti non trovava occupazione, era di sovente sussidiato in misura maggiore, acquistava " la sicurezza dello schiavo pel proprio sostentamento, senza trovarsi, come quello, soggetto a punizione... diventava un essere quasi irresponsabile...: ogni timore dei mali derivanti da una cattiva condotta era soppresso... e la pena, che dopo tutto ognuno deve sopportare per la sua accidia o per la sua imprevidenza, ricadeva non sopra chi se ne rendeva colpevole o sulla sua famiglia, ma sui proprietari delle case e delle terre gravate dal suo *settlement*.... . " Si diffondeva nella massa dei lavoratori sussidiati l'idea di un diritto, che il loro lavoro non avesse da essere così intenso, da durare così a lungo come quello del lavoratore indipendente e che la minor mercede da essi meritata avesse da essere completata coi fondi della carità legale. Poichè l' individuo non avea che da ammogliarsi per veder aumentare la sua entrata ed anzi questa cresceva colla nascita di ogni figlio, l'*out-door relief* costituiva un premio diretto, un incentivo fortissimo a contrar matrimoni improvvidi, a procurar di avere una numerosa prole. In pari tempo la prodi-

galità dell'*out-door relief* inaridiva il sentimento della famiglia, dissolveva il legame delle sue affezioni e dei suoi rapporti e riduceva i suoi membri “ allo stato di animali domestici nutriti, alloggiati e provvisti a carico della parrocchia, senza dipendenza od interessamento reciproco. „ I figli, sapendosi mantenuti dalla carità pubblica, non avevano attaccamento pei genitori e miravano a stabilirsi da soli, appena lo potessero, per godere individualmente i soccorsi; i genitori demoralizzati non curavano di educare i figli ad essere laboriosi e li riguardavano principalmente come un titolo per ottenere un sussidio maggiore. Ed a proposito dei rapporti di famiglia può qui incidentalmente notarsi che, in generale, il dovere della reciproca assistenza tra i suoi membri veniva trascurato come in nessun altro paese civile e che — sebbene l'Atto succitato del 1819 avesse procurato di agevolare la relativa procedura col trasferire la competenza dalle *quarter* alle *petty sessions* — tuttavia le disposizioni della legislazione di Elisabetta, rispetto alla responsabilità degli ascendenti o dei discendenti pel soccorso prestato dalla parrocchia agli individui impotenti, erano applicate assai raramente.

La insana prodigalità dei soccorsi largiti ad individui validi avea per necessaria conseguenza una progressiva degradazione e depauperizzazione delle classi lavoratrici. Infatti, chi avea da dar lavoro, potendo scegliere fra un lavoratore indipendente ed un povero, a cui la parrocchia corrispondeva un sussidio tanto maggiore quanto più scarsa era la mercede, preferiva ordinariamente di risparmiare prendendo il secondo. Perciò il lavoratore indipendente o non trovava lavoro o doveva accettarlo alle stesse condizioni a cui poteva accettarlo il povero sussidiato, e nell'uno e nell'altro caso finiva necessariamente col diventare egli stesso un povero.

L'esiziale dilagare dell'*out-door relief of the able-bodied* non era soltanto dovuto alla pressione dei rivolgimenti e delle crisi economiche, ad un falso indirizzo dei sentimenti umanitari, al fatale errore sanzionato dalla legge del 1795: vi contribuiva altresì l'interesse che coloro, i quali impiegavano i lavoratori, avevano nel ridurne quanto più potevano il salario e nel rigettare sulla carità legale l'onere di fornire quello che mancava perchè l'operaio fosse in grado di vivere. Essi così ottenevano di far pagare dalla parrocchia una buona parte della mercede del lavoro e, spingendo sotto la maschera della carità a profondere l'*out-door relief*, si assicuravano una fonte di profitto. Ciò avveniva specialmente nelle campagne ad opera dei *farmers,* che avevano la prevalenza nelle amministrazioni parrocchiali, e si verificava in minori proporzioni nelle città, dove gli industriali costituivano solo una piccola parte dei *ratepayers* ed aveano nelle *vestries* urbane ben minore influenza che i *farmers* in quelle rurali. Mentre poi in parecchi luoghi i *landlords* abbattevano i *cottages,* gli abituri dei lavoratori poveri, e costringevano questi ad emigrare nelle parrocchie vicine affinchè le loro terre fossero meno caricate colle *poor rates,* all' incontro in vari altri luoghi i proprietari di *cottages,* non possedendo in pari tempo estesi tenimenti e non avendo pertanto interesse a che le spese dei poveri non diventassero eccessive, spingevano a largheggiare nell'*out-door relief*: ciò che loro permetteva di elevare i fitti ed aumentava la sicurezza di riscuoterli.

Il soccorso prestato a domicilio a poveri impotenti, sebbene oltre all'assistenza medica ed alle somministrazioni in natura comprendesse, in moltissimi luoghi, degli assegni in danaro, non avea naturalmente le conseguenze perniciose di quello largito ad individui validi e dava luogo a ben minori abusi, anche perchè non v'era da trar profitto dal lavoro di gente vecchia od inferma.

Cattiva amministrazione dell'*in-door relief.*

Quanto all'*in-door relief*, all'assistenza, cioè, fatta col ricovero nelle *poorhouses*, che ormai erano generalmente, ma in pochi casi propriamente, chiamate *workhouses*, i Commissarî dell'inchiesta del 1834 così descrivevano la mala amministrazione che ne era fatta: " Di rado la *workhouse* è un luogo, in cui i vecchi e gli impotenti siano convenientemente mantenuti ed i validi siano bensì sostentati, ma con tali restrizioni da indurli a preferire una vita di lavoro indipendente: nella maggior parte dei casi, la *workhouse* è un grande ospizio, dove i fanciulli sono educati nell'ozio, nell'ignoranza e nel vizio, gli individui validi sono mantenuti in una pesante, sensuale indolenza, quelli vecchi e più rispettabili sono esposti a tutte le miserie inseparabili dall'abitare in siffatta società, senza buon governo o classificazione; e tutti i ricoverati ricevono una alimentazione eccedente di molto per quantità e qualità quella non solamente del lavoratore indipendente, ma della maggioranza delle persone che contribuiscono al loro mantenimento. „

Difetti ed abusi nell'azione delle varie autorità.

Delineato lo stato delle cose relativamente ai sistemi con cui si esercitava la carità legale, tornano opportuni alcuni cenni intorno alle autorità alle quali ne era affidata l'amministrazione. Funzionavano male le *open vestries*, sia perchè gli Atti, che avevano assoggettato alla loro autorità l'azione degli *overseers*, non aveano provveduto ad assicurare con efficaci sanzioni e con mezzi adatti che quei funzionarî si conformassero in pratica alle istruzioni ed alle decisioni della *vestry*; sia perchè questa era costituita dai *ratepayers* e, tali essendo non i proprietarî ma gli *occupiers*, questi in moltissimi casi aveano poco o punto interesse a che la *poor rate* non crescesse, giacchè per lo più riuscivano ad ottenere una riduzione del fitto corrispondente al suo aumento; sia perchè le *vestries* erano " il corpo più irresponsabile a cui fosse stato af-

fidato l'adempimento di pubblici doveri o la distribuzione di pubblico danaro: „ esse non rendevano conti, non potevano essere oggetto di alcun provvedimento per quanto grande fosse lo scialacquo o la malversazione da loro ordinata o sanzionata. Ed assai di sovente erano i più attivi od i soli attivi membri della *vestry* o vi aveano prevalente influenza individui, i quali spingevano ad una larga profusione del danaro parrocchiale, perchè essi od i loro famigliari ed amici impiegavano lavoratori o somministravano i generi distribuiti come soccorsi in natura ovvero consumati nella *workhouse* od erano proprietari di *cottages*. Non occorre spender parole per dimostrare come gli inconvenienti e gli abusi, che si riscontravano nell' amministrazione dei poveri per parte delle *open vestries*, fossero ancora più gravi dove esistevano le *select vestries*, che si rinnovavano da sè e non erano soggette ad alcun controllo della massa dei *ratepayers*. Invece funzionavano, relativamente, abbastanza bene le *select vestries* istituite in base alla legge del 1819. La quale però, mentre avea prescritto che gli *overseers* dovessero conformarsi alle risoluzioni della *select vestry*, non avea dato modo a questa di costringerli ad obbedire ai suoi ordini nel caso che se ne dipartissero; avea lasciato puramente volontario l'intervento dei membri della *select vestry* alle sue adunanze, ed in molte parrocchie la loro negligenza era stata tanta, che lo stesso sistema della *select vestry* avea dovuto essere abbandonato per tornare all' antico; non avea provveduto a determinare le responsabilità ed i rimedì in caso di abusi, che in pratica si verificavano quando i *select men* erano indotti da illeciti interessi personali a male amministrare.

Gli *overseers of the poor* adempivano generalmente in modo deplorevole le loro attribuzioni. Come si è accennato, l'ufficio era sin dall'origine obbligatorio sotto pena

di multa, quando non sussistesse uno dei motivi di esenzione stati ammessi poco a poco per determinate cariche o professioni (membri del Parlamento, giudici di pace, avvocati, medici, ministri del culto, ufficiali di terra e di mare, funzionari dell'ordine giudiziario, impiegati finanziari, ecc.), ed era in pari tempo gratuito. Ne derivava che, essendo gli *overseers* presi ordinariamente nella classe dei *farmers*, dei piccoli negozianti, ecc., essi non avevano agio di attendere con zelo ed assiduità all' ufficio, ne adempivano poco volonterosamente le incombenze per sè stesse tanto gravose e preferivano di non renderle più difficili con una parsimonia nella distribuzione dei soccorsi, che avrebbe loro procurato impopolarità ed ostilità. Non pochi erano poi i casi, in cui gli *overseers* diventavano colpevoli di vere malversazioni od almeno traevano indiretti profitti personali da una prodiga amministrazione. E contro siffatti abusi, che erano favoriti dalla assoluta mancanza di norme uniformi e semplici sulla tenuta dei conti, anche nel maggior numero delle parrocchie, dove pur i parrocchiani venivano convocati per esaminare i conti degli *overseers* prima che fossero presentati ai giudici di pace, non costituiva in generale un freno efficace la loro responsabilità verso la *vestry*, che non era assicurata con adatte sanzioni e che sovratutto non poteva esser chiarita da un irrisorio esame di scritture voluminose, intricate e confuse, fatto in breve ora, ordinariamente da una maggioranza composta di amici e partigiani degli stessi *overseers*. Del pari non costituiva alcun freno efficace la sommaria, frettolosa revisione dei conti da parte dei giudici di pace, assolutamente inadatti a tale còmpito per la loro posizione e per le loro abitudini. Inoltre la durata dell'ufficio limitata ad un anno avea per effetto che generalmente gli *overseers* non arrivavano a conoscere i servizi ad essi

affidati, e tornava pertanto assai nociva la soverchia frequenza, con cui mutavano le persone investite della difficile carica. — Nelle parrocchie che l'avevano adottata (erano 3249 nel 1831) si era all'incontro dimostrata utile la istituzione degli *assistant overseers*: ma la loro posizione affatto subordinata non li metteva in grado di impedire gli sperperi voluti dalle *vestries* o dagli *overseers*.

Come s'è già accennato in varî luoghi, furono assai dannose le conseguenze del potere, attribuito ai giudici di pace, di ordinare la prestazione di soccorsi. L'esercizio sistematico di una così diretta ingerenza nella amministrazione corrente da parte di magistrati, che anche per la elevata loro posizione sociale non potevano conoscere le effettive condizioni delle singole famiglie povere, controperava evidentemente ad ogni sforzo di vigilanza e di economia che fosse fatto da coloro, a cui specialmente incombeva la gestione della carità legale. Le stesse modalità e condizioni, che erano state stabilite dalla legge del 1722 nell'intento di raffrenare il potere dei giudici di pace, aveano dato luogo ad assai gravi inconvenienti. Infatti agli *overseers* tornavano vessatori e molesti, anche per la perdita di tempo, il dover comparire davanti al magistrato e l'esser costretti a difendersi da accuse di avarizia e di crudeltà. E se poi — come spesso accadeva sia perchè il povero prescegliev di indirizzarsi a quel giudice di pace che riteneva d'animo più compassionevole o più desideroso di popolarità, sia per la grande difficoltà di accertare come veramente stessero le cose — il magistrato ordinava la prestazione del soccorso negato dagli *overseers*, questo provvedimento nuoceva assai al loro prestigio e riusciva per essi così irritante ed umiliante che, piuttosto di trovarvisi esposti un'altra volta, si inducevano per lo più a profondere da allora in poi i soccorsi. Peggio che mai

fu quando la legge del 1795 abolì quelle condizioni e rese assai più largo il potere discrezionale dei giudici di pace; e sovratutto perchè gli abusi erano inveterati non tornarono gran fatto efficaci le restrizioni stabilite da leggi successive, specialmente da quella del 1819: restrizioni, le quali erano in gran parte neutralizzate dall'autorità mantenuta ad un solo magistrato di ordinare soccorsi in caso di bisogni da lui ritenuti urgenti od impreveduti. Pertanto i Commissarî dell'inchiesta del 1834 dovettero concludere che " pur ammessa la generale integrità ed intelligenza di magistrati, i quali esercitarono i poteri delle leggi dei poveri, tuttavia era una conseguenza della loro posizione sociale, del genere di giurisdizione ad essi attribuita, degli errori prevalenti universalmente intorno alla natura ed alla assistenza del pauperismo, che anche le buone intenzioni diventassero funeste: non si può immaginare un più pericoloso strumento di un pubblico ufficiale, sostenuto e sospinto da simpatia e da benevolenza, armato di un potere, contro il quale non v'è appello, ed inconscio degli effetti del suo esercizio. "

L'aggravio della carità legale diventa intollerabile.

Finanziariamente, l'aggravio derivante al paese dal servizio della carità legale era poco meno che intollerabile. Nel 1832, sebbene parecchi anni fossero ormai trascorsi dalla fine della grande guerra francese e sebbene il prezzo del grano che nel 1818 era salito a 84 scellini ed un *penny* per *quarter* (ett. 2,907) fosse disceso a 63 scellini e 4 *pence* la spesa della amministrazione dei poveri superava sette milioni di sterline, corrispondenti a 10 scellini per abitante. In moltissime parrocchie il montare delle *poor rates* era così elevato, che la rendita era stata ridotta della metà; in parecchi luoghi tutta la rendita era assorbita dalle spese pei poveri; in altri una parte delle terre rimanevano persino abbandonate, non trovandosi

chi potesse, prendendole a fitto, sottostare come *occupiers* al pagamento delle *poor rates*. Sovratutto l'aggravio delle *poor rates* tornava rovinoso alla piccola proprietà, e precisamente a quegli *occupiers* che coltivavano direttamente le loro terre e che, non impiegando lavoratori salariati, non godevano il profitto derivante ai *farmers* dall'*allowance system*, ma invece contribuivano a sostenerne il peso. Nè la spesa sostenuta coll'imposta rappresentava l'intero aggravio: ne formava parte anche la perdita derivante dal lavoro retribuito (come nel *labour rate system*) senza un proporzionato profitto, perdita che, a giudizio dei Commissari dell'inchiesta, ammontava ad una somma non molto lontana da quella della spesa viva e che, quando pure ne fosse stato dedotto il guadagno fatto da coloro che rigettavano sulle *poor rates* una parte della mercede dei lavoratori da essi impiegati, rimaneva tuttavia rilevantissima.

Mentre erano così ingenti i sacrifici sostenuti per la pubblica beneficenza e sebbene qua e là venissero fatti ammirabili sforzi individuali per saggiamente amministrarla, molta vera miseria rimaneva derelitta: tanta era la massa degli abusi, tanto lo sperpero di soccorsi prodigati a chi a spese pubbliche conduceva una vita accidiosa!

LIBRO QUARTO

Dalla riforma parlamentare del 1832 a quella del 1867.

Capitolo I.

Leggi organiche nei primi anni del periodo.

§ 34.

Condizioni politiche dopo la riforma parlamentare del 1832.

I presagî e le apprensioni da una parte, le speranze da quella opposta, relativamente alla grande diversità dall'antecedente della Camera, che dovea sorgere dal corpo elettorale creato dalla legge del 1832, si dimostrarono in fatto esagerate. Nè ciò può sorprendere chi rifletta che l'estensione dell'elettorato era avvenuta a beneficio delle classi medie, con tale assoluta esclusione di quelle popolari, che in alcuni borghi, dove per una delle singolarità frequenti nella storia inglese s'era conservata l'antica partecipazione della massa degli abitanti alla vita pubblica, l'elettorato si trovò ad essere notevolmente ristretto. D'altro lato, le classi medie, che del resto erano dal loro evidente interesse distolte dal gettarsi in una corrente di radicali sconvolgimenti, in generale si mostrarono fin da principio dotate di tatto

politico, di pratico giudizio, di sistematica moderazione: anzi la condotta avventata di alcuni nuovi deputati determinò nel paese un sentimento di reazione. Pertanto gli uomini, che guidavano il partito *whig*, certo dimostrando grande fermezza e patriottismo, furono però in grado di resistere a coloro che volevano procedere senza tregua sulla via di grandi riforme organiche, di tener fronte a quelli dei loro stessi aderenti, che con tendenze quasi rivoluzionarie vagheggiavano radicali trasformazioni. Ciononostante, la riforma del 1832 avea segnato l'inizio di un indirizzo nuovo nel carattere e nella condotta del Parlamento. Essa permise l'ingresso nella Camera dei Comuni a molti elementi, che prima ne erano ordinariamente esclusi, e rese ben maggiore la corrispondenza fra il sentimento del paese e l'ambiente parlamentare. La pressione dell'opinione pubblica, la quale era più dominata da spirito di riforma che nol fosse la maggioranza della Camera, trovava ormai grandemente diminuite le resistenze; e la stessa vittoria da essa ottenuta colla riforma elettorale avea contribuito ad aumentare il suo potere e ad assicurare alle aspirazioni della coscienza nazionale, nelle sfere governative e parlamentari, una considerazione ben più riguardosa di quella che ottenevano in passato. Appariva ormai la necessità che ogni indirizzo politico trovasse largo appoggio nella pubblica opinione, e tale largo appoggio non poteva aversi se non colla pubblicità. Dalla tacita permissione della stampa degli atti parlamentari si passò alla preoccupazione della stessa Camera dei Comuni perchè gli atti pubblicati per suo ordine fossero venduti a buon mercato (1835) e perchè vi fosse compreso quell'elenco nominativo delle votazioni (1836), la cui pubblicazione — appunto perchè metteva gli elettori in condizione di giudicare della condotta dei loro rap-

presentanti — era stata quanto mai contrastata. Nel periodo dell'agitazione, che precorse la riforma parlamentare, la stampa quotidiana avea fatto le prime prove della sua meravigliosa influenza, e già da allora si andò rinunciando in pratica a cercar di reprimerla con frequenti e clamorosi processi per libello politico in attesa che la legge venisse (come fu fatto nel 1842) a limitare considerevolmente il campo della imputabilità penale. La riforma del 1832 portò altresì una notevole modificazione nei due grandi partiti storici dei *Tories* e dei *Whigs*, che più propriamente poterono poi chiamarsi dei Conservatori e dei Liberali. Fra quelli presero man mano il sopravvento uomini moderati, i quali — accettata lealmente quella riforma elettorale che aveano prima fieramente combattuta — non si opponevano ciecamente alle riforme, ma erano anzi inclinati ad appoggiarle dove fossero realmente necessarie ed in quanto fossero condotte innanzi con matura preparazione, con serenità di obbiettivi. Nelle file dei *Whigs* si erano all'incontro schierati in buon numero uomini, che non dissimulavano propositi e metodi di lotta ben più radicali di quello che portassero le tradizioni del partito.

In mezzo al complesso delle condizioni descritte in addietro e delle tendenze ora indicate, si accentuò il bisogno di due grandi riforme amministrative veramente indispensabili, ossia della riforma dell'amministrazione dei poveri e di quella municipale: nel 1832 fu nominata, come si è già accennato, una Reale Commissione d'inchiesta per l'una, nel 1833 per l'altra. Ma, prima che il lavoro dei Commissarî portasse a conclusioni determinate in quelle gravissime materie, altre riforme furono compiute, di alcune delle quali e del loro immediato sviluppo è opportuno discorrere.

Riforme economiche.

Nel campo economico, l'abolizione del privilegio go-

duto dalla Compagnia delle Indie pel commercio colla China (1833) rappresentava la continuazione di quell'indirizzo, che nel ventennio antecedente avea già condotto a metter fine ai monopolî goduti da varie altre compagnie coloniali. Era invece dovuta meno ad uno sviluppo della politica liberista, che alla vittoria dei più nobili sentimenti della filantropia cristiana l'abolizione della schiavitù nelle colonie (1833), votata assieme al sacrificio di 20 milioni di sterline per indennizzare i piantatori. Ma, se tanto si faceva in pro' delle sofferenze umane in lontani lidi, era ben naturale che quelle delle masse operaie del paese cominciassero a richiamare più seriamente che per lo innanzi l'attenzione del legislatore. La legge già ricordata del 1802 avea stabilito alcune discipline soltanto circa il lavoro dei *parish apprentices* impiegati nei cotonificî e nei lanificî: Atti successivi aveano esteso quella tutela a tutti i fanciulli, giacchè l'aumento della popolazione nei centri manifatturieri ne forniva ormai in gran numero sul luogo e scemava l'impiego di quelli inviati da lontane parrocchie. Ma, e perchè i loro obbiettivi erano parziali e timidi, e perchè l'applicazione ne era curata poco seriamente, il risultato di quelle leggi era stato quasi nullo. Una qualche esecuzione ebbe invece un Atto approvato nel 1831 (1 & 2 Will. IV c. 39) nei soli riguardi dell'industria cotoniera: interdetto l'impiego di fanciulli al disotto di nove anni di età, la legge vietò per quelli tra i nove e i dodici il lavoro notturno, limitò a dodici ore la loro giornata di lavoro, e, nell'intento di assicurare la repressione delle infrazioni, stabilì che non ne potessero dar sentenza i giudici di pace, i quali fossero padroni d'un cotonificio, ed il loro padre, fratello o figlio. — Nel 1833 fu fatta una legge (3 & 4 Will. IV c. 103), nella quale una maggior larghezza di provvedimenti corrispondeva ad una prima vittoria

Factory Acts.

riportata nella nuova Camera su quelle asprissime resistenze ad una legislazione sul lavoro, delle quali si dirà più particolarmente in seguito. Nelle fabbriche di cotone, lana, canape e lino si vietava il lavoro notturno alle persone di età inferiore a diciotto anni e, vietato il lavoro anche diurno al disotto dei nove, si limitavano variamente le ore settimanali di lavoro pei fanciulli da nove a tredici anni e per i giovani fra i tredici ed i diciotto *(young persons)*; si determinavano alcune speciali norme anche per i setifici, ecc., ecc. Inoltre, " poichè appariva, che le disposizioni della legge del 1802 relative alla ispezione delle fabbriche non erano debitamente applicate e che le leggi per disciplinare il lavoro dei fanciulli erano state evase, in parte perchè non venivano nominati adatti *visitors*, il cui speciale ufficio era appunto di assicurare la loro osservanza, „ si determinava che Sua Maestà avesse da nominare, *during pleasure*, quattro *factory inspectors*. Questi erano autorizzati ad entrare di giorno e di notte nelle fabbriche per farvi inchieste circa la condizione, il lavoro, l'educazione dei fanciulli e di ogni altra persona che vi fosse impiegata; ad emanare tutte le disposizioni *(rules, regulations and orders)* da essi stimate necessarie per l'esecuzione della legge; a far tenere registri; a farsi trasmettere informazioni dai fabbricanti, ecc., ecc. Agli ispettori delle fabbriche era data la stessa autorità sui *constables* che spettava ai giudici di pace, ed i processi per l'applicazione delle ammende ai contravventori aveano da seguire davanti ad un solo giudice di pace ovvero ad un ispettore: se il condannato non pagava l'ammenda, il giudice di pace o l'ispettore ordinava la procedura esecutiva sui suoi beni e, questa tornando infruttuosa, avea autorità di farlo rinchiudere per un tempo non superiore a due mesi nella *common gaol* o nell'*house of correction*. Era

poi data autorità ad uno dei principali Segretari di Stato (quello per l'Interno) di nominare altre persone perchè sotto la direzione di un ispettore sorvegliassero l'osservanza dell'Atto e delle disposizioni regolamentari.

Era necessario dare estesa notizia di quest'ultima parte della legge, perchè merita speciale considerazione dal punto di vista della organizzazione del governo locale. La sorveglianza delle fabbriche agli scopi dei *Factory Acts* era trasferita dalle *quarter sessions* e dai *visitors* da esse delegati ad ispettori, muniti di amplissimi poteri, sottratti ad ogni controllo dei magistrati locali, nominati dalla Corona e posti alla diretta dipendenza del Segretario di Stato per l'Interno (al quale doveano dar conto periodicamente del loro operato) e che, al fine di assicurare uniformità ai loro procedimenti, doveano riunirsi almeno due volte all'anno, corrispondeva ad un vero e proprio accentramento di quel servizio, portava la sostituzione di funzionari del Governo centrale alle autorità locali, la cui opera si era dimostrata insufficiente ai fini voluti dal legislatore, e — salvo che nei rapporti della giustizia repressiva, attribuita per anomalia concorrentemente ai giudici di pace ed agli *inspectors*, — sottraeva in sostanza l'applicazione della *factory legislation* alla competenza del governo locale per farne oggetto di quella del Governo centrale. — Nonostante poi la severità di parecchie delle sue disposizioni e per quanto fosse, nel complesso, migliore e più larga delle antecedenti, la legge del 1833 non produsse i risultati che se ne speravano; e ciò avvenne anche per la brevità dei termini assegnati per la denuncia delle contravvenzioni e perchè era rimasta abrogata la disposizione dell'Atto del 1831, che inibiva ai proprietari delle fabbriche ed ai loro prossimi congiunti di esercitare le funzioni di giudice di pace in ordine alla esecuzione della legge.

§ 35.

L'istruzione primaria.

Il succitato *Factory Act* del 1802 non avea soltanto inaugurato la legislazione industriale moderna, ma avea anche segnato il primo passo dell'ingerenza diretta dello Stato nel campo dell'istruzione primaria. Infatti quella legge avea prescritto che nei primi quattro anni del tirocinio dovesse essere impartito ai *parish apprentices*, da persona adatta e retribuita dal padrone della fabbrica, un insegnamento elementare di lettura, scrittura ed aritmetica e che le ore di scuola fossero per tutti gli intenti della legge considerate come ore di lavoro. Queste disposizioni furono mantenute dagli Atti successivi e vennero sviluppate dalla legge del 1833, la quale stabilì che i fanciulli dovessero frequentare la scuola almeno per due ore al giorno, commise agli ispettori delle fabbriche di assicurare l'osservanza di quest'obbligo istituendo all'uopo biglietti, certificati, registri, li autorizzò ad escludere gli insegnanti che ritenessero inadatti al loro ufficio, ecc. — Ora, i precetti scolastici dell'Atto del 1802 ebbero una grande importanza non per l'effetto pratico che — dato anche il campo assai limitato della loro applicazione — si ridusse a ben poca cosa, ma perchè ponevano fine al disinteressamento della legislazione per l'educazione popolare. Ed invero questa era rimasta abbandonata all'azione volontaria della Chiesa e di associazioni od individui privati. La fondazione di scuole era stata contemporanea alla conversione dell'Inghilterra al Cristianesimo, ma erano scuole più o meno strettamente legate colla Chiesa o perchè condotte direttamente dal clero o perchè aveano natura di istituzioni religiose; e tali rimasero anche quando, verso

la fine del decimoquinto secolo, si produsse quel notevole movimento intellettuale, che fu stimolato dall'invenzione della stampa. La Riforma — se non ruppe il legame tra la Chiesa e la scuola e portò tutt'al più ad una associazione dell'elemento laico con quello ecclesiastico nella cura dell'educazione — non giunse però a creare in Inghilterra (come fece in Scozia) un sistema completo di scuole elementari. Sotto Enrico VIII ed i suoi successori, specialmente durante il regno di Elisabetta, furono bensì fondate scuole provviste di una dotazione di beni ecclesiastici, ma erano affatto insufficienti e mal condotte; assai scarsa esecuzione ebbe qualche Statuto di quel tempo, che imponeva al clero l'obbligo di mantenere in ogni parrocchia una scuola pei fanciulli poveri; e la carità privata suppliva soltanto in piccola parte alla generale deficienza dell'istruzione. I Canoni ecclesiastici del 1604 riaffermarono il dovere ed in pari tempo la competenza della Chiesa nel campo della educazione primaria; e sotto il regno di Anna si produsse un notevole movimento di beneficenza privata, patrocinato dalla stessa Regina, per la fondazione di scuole parrocchiali per i poveri. Poco a poco era caduto in disuso il divieto dell'apertura di scuole senza la licenza vescovile, e le Congregazioni dissidenti ne approfittavano per istituire proprie scuole. Alcuni *landlords* fondavano scuole sui loro tenimenti, e lo stimolo dell'interesse privato e della concorrenza ne faceva aprire altre, dove l'insegnamento era impartito verso tenue compenso. Ma nessuna assistenza era prestata dallo Stato, che continuava a ritenere l'educazione primaria estranea al proprio còmpito, e pertanto le sue condizioni anche nel diciottesimo secolo, ad onta di quelle isolate iniziative, erano in complesso deplorevoli ed estremamente deficienti. Verso la fine del secolo il *revival* religioso fece sentire anche

in quel campo i suoi effetti: nel 1785 fu fondata la Società delle scuole domenicali e queste *Sunday schools*, sebbene non fossero molte, tornavano di grande utilità. Dalle scuole domenicali era breve il passo a promovere su larga scala la fondazione di scuole quotidiane. Nel 1808 sorgeva la *British and Foreign School Society*, emanazione delle Confessioni dissidenti, le quali si proponevano di istituire scuole che fossero comuni a tutte le Congregazioni protestanti, dove pertanto era letta la Bibbia, ma non si insegnava alcun catechismo. Tre anni dopo veniva fondata la *National Society*, che all'incontro rappresentava i principî della *Established Church* e si proponeva la fondazione di scuole dove fosse impartito l'insegnamento religioso in conformità alle sue dottrine. In mancanza di un sistema nazionale di educazione secolare, le anzidette società divennero, e rimasero per lungo tempo, i due grandi organismi che provvedevano all'istruzione popolare: ma, sebbene il numero delle scuole andasse aumentando per opera di quelle due associazioni rivali, i loro sforzi rimanevano pur sempre impari ai bisogni, che crescevano straordinariamente per causa del meraviglioso aumento della popolazione: vi erano persino intere regioni dove le scuole facevano quasi completamente difetto.

Questo stato di cose era tanto più anormale in quanto, se la Scozia avea — come s'è accennato — un eccellente sistema di scuole popolari, nella stessa Irlanda, già nel diciottesimo secolo, lo Stato avea dimostrato vivissimo interessamento per l'educazione dei fanciulli all'intento di favorirne la conversione al Protestantesimo ed avea provveduto a sovvenzionare largamente le scuole. Dopo una inchiesta fatta nel 1824 si era dovuto riconoscere la necessità che l'istruzione religiosa fosse in Irlanda impartita separatamente ai fanciulli di diversa

Confessione religiosa, ma cionondimeno quell'interessamento perdurava, ed anzi nel 1831 era stato istituito un *Education Board*, che sovraintendeva a tutte le scuole sovvenzionate dallo Stato. La prolungata indifferenza del legislatore per l'educazione primaria nell'Inghilterra avea però la sua più forte ragione nell'ostacolo gravissimo frapposto dal vivo antagonismo fra la *Established Church*, che avea nelle sue mani la maggior parte delle scuole e pretendeva di avere esclusivamente la cura dell'istruzione popolare, e le varie Congregazioni nonconformiste, che temevano ed erano decise a contrastare tenacemente ogni aumento dell'influenza goduta dalla Chiesa. Di qui una difficoltà, che pareva quasi insormontabile, di fare provvedimenti legislativi, i quali non andassero a beneficio o a danno di questa piuttosto che di quelle, mentre d'altra parte era predominante nel paese l'avversione ad un sistema di educazione dal quale fosse completamente escluso l'insegnamento religioso. Contro siffatta condizione di cose si erano infranti i tentativi fatti nel 1807 e nel 1820 colla presentazione al Parlamento di *bills* che si proponevano la istituzione di scuole parrocchiali, sorrette da *local rates*.

Nel 1833 comincia l'intervento dello Stato nel campo dell'istruzione primaria.

Dopo la riforma parlamentare del 1832 era naturale, che crescesse l'influenza dei fautori dell'intervento dello Stato relativamente all'istruzione primaria: ma poichè, se ne era generalmente riconosciuto il bisogno, non s'intravedeva un sistema che risolvesse il problema religioso, si prescelse nel 1833 di inaugurare l'ingerenza governativa colla proposta di inscrivere, per gli scopi della pubblica educazione, ventimila sterline nel bilancio di previsione della spesa: proposta che, non portando a discutere questioni di massima, fu approvata senza opposizione. Quella somma, il cui stanziamento continuò negli anni successivi, veniva erogata dal Dicastero del

Tesoro nel sussidiare, a mezzo delle due Società sunnominate, la costruzione di nuove scuole nel caso, in cui almeno una metà della spesa fosse sostenuta con contributi volontarî, e dando la preferenza alle località più popolate. I mezzi richiesti e concessi dal Parlamento erano evidentemente assai scarsi, ma colla approvazione della spesa delle ventimila L. s. esso avea accolto il principio dell'intervento dello Stato e si era messo per una via, sulla quale il cammino poteva essere da principio lento e contrastato, ma sulla quale non sarebbe più stato possibile arrestarsi.

§ 36.

La legge dei poveri del 1834.

Le principali tra le proposte, a cui erano venuti i Commissarî dell'inchiesta sull'amministrazione dei poveri nella relazione da essi presentata nel 1834, ebbero la ventura di essere in quello stesso anno (14 agosto 1834) tradotte in legge coll'approvazione del grande Atto di riforma 4 & 5 Will. IV c. 76. Le sue disposizioni, che in gran parte sono tuttora vigenti, meritano di essere largamente riassunte.

I Poor Law Commissioners.

La Corona era autorizzata a nominare tre Comissarî, detti *the Poor Law Commissioners for England and Wales,* i quali venivano istituiti per un quinquennio allo scopo di mettere ad esecuzione la legge ed aveano alla loro volta la facoltà di nominare e di rimuovere degli *assistant commissioners*: nè gli uni, nè gli altri potevano esser membri della Camera dei Comuni o venire eletti a formarne parte. L'amministrazione dell'assistenza dei poveri dovea essere soggetta alla direzione ed al controllo dei suddetti Commissarî, ai quali spettava emanare regolamenti ed ordini per tutto ciò che si riferiva

a quell'assistenza, rimanendo però vietato che mai essi avessero da ingerirsi in un singolo caso allo scopo di ordinare la prestazione di soccorso. I regolamenti generali (*general rules*) doveano essere presentati ad uno dei principali Segretarî di Stato (quello per l'Interno) quaranta giorni prima che entrassero in vigore, per dar tempo alla prerogativa sovrana, esercitata nel Consiglio Privato, di disapprovarli: questa disapprovazione poteva intervenire anche dopo e toglier effetto a *general rules* già entrati in vigore. I regolamenti generali doveano inoltre essere presentati anche al Parlamento, se già nol fossero stati, entro una settimana dal principio della sessione. Veniva infine determinato il procedimento, con cui tanto contro i *general rules* che contro le norme speciali emanate dai Commissarî poteva essere invocato il rimedio del *writ of certiorari*.

Tutti i poteri delle autorità locali relativamente alle *workhouses* ed alla conclusione di prestiti doveano essere esercitati sotto il controllo ed in conformità degli ordini dei *Commissioners*. Ogni giudice di pace avente giurisdizione nel luogo, dove si trovasse una *workhouse* soggetta ai *rules*, *orders* e *regulations* dei Commissarî, era autorizzato a visitarla per accertare la loro osservanza e, nel caso che non la riscontrasse, ad ingiungere ai contravventori di comparire davanti a due giudici di pace per rispondere della infrazione.

I Commissarî erano autorizzati ad ordinare che quelle parrocchie, per cui lo stimassero conveniente, fossero riunite agli scopi dell'amministrazione dei poveri costituendo così una *union* ed usando in comune della *workhouse* o delle *workhouses*, che esse possedessero. Nonostante l'unione, ciascuna parrocchia doveva sostenere la spesa per i suoi poveri, fossero questi soccorsi fuori o dentro la *workhouse*: però le spese di acquisto, costruzione, loca- Le unions.

zione, ampliamento, ecc. delle *workhouses*, della loro manutenzione, degli stipendi degli impiegati dell' *union*, della provvista di utensili e materie per far lavorare i poveri ed altre spese occorrenti per uso o beneficio generale, doveano essere sostenute con un fondo comune, al quale ogni parrocchia avea da contribuire in ragione della spesa media generale da essa sostenuta per i poveri, a giudizio dei *Commissioners*, nel triennio precedente. Di tempo in tempo i criteri della ripartizione di quelle spese comuni potevano essere riveduti, prendendo per base la spesa media generale del triennio antecedente alla revisione.

I *guardians of the poor*.

Dove veniva costituita una *union*, la *workhouse* (o le *workhouses*) ed in genere tutto quanto si riferiva alla assistenza dei poveri doveva essere amministrato da una commissione di curatori dei poveri *(board of guardians of the poor)*. Ne erano membri *ex officio* tutti i giudici di pace residenti in una parrocchia dell'*union* ed aventi giurisdizione nella contea e nella *division*, in cui essa era situata; e ne facevano altresì parte dei *guardians* eletti dalle singole parrocchie in quel numero che i *Commissioners* assegnassero a ciascuna di esse (ogni parrocchia dovea eleggerne almeno uno). Spettava ai *Commissioners* determinare anche il censo per la eleggibilità dei *guardians* entro un limite massimo di un'annua rendita imponibile (colla *poor rate*) di quaranta L. s. L'ufficio di questi *guardians* era annuale: però essi erano rieleggibili. Nella loro elezione e del pari in ogni caso, in cui fosse richiesto il consenso degli *owners of property* (proprietari) e dei *ratepayers* della parrocchia o dell'*union*, la votazione dovea avere luogo mediante schede scritte (distribuite a domicilio), che avevano da essere raccolte e spogliate nei modi determinati dai *Commissioners*. Erano elettori (senza esclusione delle donne)

tanto i proprietari, quanto i contribuenti della *poor rate* da almeno un anno: i primi (che potevano esercitare il loro diritto a mezzo di un procuratore) votavano col sistema del voto plurimo introdotto dal *General Vestry Act* del 1818, i secondi aveano un voto, se la rendita imponibile fosse inferiore a 200 L. s., due voti quando fosse tra 200 e 400 L. s., tre voti nel caso in cui superasse le 400 L. s. L'*owner*, che fosse nello stesso tempo *occupier* della sua proprietà, avea diritto al voto tanto nella qualità di *owner* che in quella di *ratepayer*. Con queste stesse norme doveano quind'innanzi essere fatte anche le elezioni dei *guardians, visitors* od altri funzionari nelle parrocchie regolate dal *Gilbert's Act* del 1782 o da un Atto locale.

In ogni parrocchia erano riservate alla competenza dei *guardians* l'ordinazione e la prestazione dei soccorsi ai poveri; e veniva vietato agli *overseers* di dare alcun soccorso che non fosse ordinato da quelli, fatta eccezione soltanto per la somministrazione di oggetti di prima necessità, e non di danaro, in caso di improvvisa ed urgente necessità. E se in tal caso gli *overseers* rifiutassero o trascurassero di farlo, un giudice di pace poteva loro ordinarlo. Un giudice di pace poteva altresì dare un simigliante ordine per il solo soccorso medico in caso di malattia improvvisa e pericolosa. In ogni unione era data autorità a due giudici di pace, ordinariamente funzionanti nella *division* dove era situata, di ordinare a loro discrezione la prestazione di soccorsi a domicilio soltanto ad individui adulti, i quali, per ragione di vecchiaia o di infermità corporale, fossero assolutamente inabili al lavoro: nell'ordinanza, almeno uno dei giudici dovea certificare, per sua personale conoscenza, la completa incapacità al lavoro dell'individuo, il suo titolo ad avere soccorso nell' unione ed il suo desiderio di riceverlo fuori della *workhouse*.

Poteri dei Commissarî relativamente all'ordinamento delle *workhouses*, agli impiegati.

Sia rispetto alle *unions* costituite prima, sia rispetto a quelle costituite in base alla legge, era dato potere ai Commissarî di scioglierle, di aggiungervi o di separarne alcune parrocchie: si richiedeva però che al provvedimento consentissero due terzi dei *guardians* dell'*union*, e doveano essere stabilite opportune cautele e garanzie per gli interessi delle singole parrocchie rispetto a proprietà, responsabilità, ecc. — Per deliberazione irrevocabile dei *guardians*, approvata dai Commissarî, le parrocchie raggruppate in una *union* prima o dopo della legge potevano essere considerate come una sola parrocchia nei riguardi del *settlement*, ed in tal caso tutte indistintamente le spese per i poveri venivano sostenute con un *common fund*. La proporzione, in cui le singole parrocchie aveano da contribuire a tale *common fund*, veniva determinata nello stesso modo che era stabilito per determinare la proporzione, in cui al momento della costituzione dell'unione le parrocchie doveano contribuire per le spese generali, ma, una volta fissata, quella proporzione non poteva più essere variata. — Ugualmente colla approvazione dei Commissarî i *guardians* potevano deliberare, in modo irrevocabile, che quelle parrocchie, le quali fossero situate nella stessa contea e nella stessa *division* e fossero pertanto soggette alla giurisdizione degli stessi giudici di pace, avessero da essere considerate come una sola parrocchia agli scopi della imposizione della *poor rate*. I *guardians* doveano in tal caso accertare la rendita imponibile delle proprietà comprese nelle singole parrocchie e — cessando di avere effetto la proporzione stabilita per la contribuzione delle parrocchie al *common fund* per le spese generali e cessando del pari ogni competenza particolare di spesa delle parrocchie — tutte le spese per i poveri diventavano spese comuni dell'unione, che doveano essere sostenute con una

common rate, imposta in eguale misura sulle proprietà in tutte le parrocchie dell'unione. — I Comissarî potevano ordinare, che l'assistenza dei poveri in una singola parrocchia fosse amministrata da un *board of guardians*, del quale facevano parte *ex officio* i giudici di pace residenti nella parrocchia e gli altri membri erano eletti nel modo suindicato pei *guardians* delle unioni.

Col consenso della maggioranza dei *guardians* di una unione ovvero degli *owners* e *ratepayers* di una parrocchia, i Commissarî aveano facoltà di ordinare rispettivamente ai *guardians* od agli *overseers*, sia — nel caso che mancassero una o più *workhouses* — di provvedere al bisogno colla costruzione di edificî, coll'acquisto, coll'adattamento di edificî esistenti, sia di ampliare e trasformare le *workhouses* nel modo che ritenessero più opportuno. — I Commissarî aveano podestà di ordinare agli *overseers* di una parrocchia od ai *guardians* di una unione (od a quelli di più parrocchie od unioni raggruppate a questo solo scopo) di nominare dei funzionarî stipendiati, che avessero da sopraintendere o da cooperare alla amministrazione dei soccorsi, rispetto al lavoro dei poveri, ovvero da esaminare e rivedere i conti: spettava poi ai Commissarî determinare la competenza, le attribuzioni e lo stipendio di questi funzionarî. Era inoltre data loro autorità di rimuovere dall'ufficio qualsiasi direttore di una *workhouse*, *assistant overseer* od altro impiegato di una parrocchia od unione, che essi stimassero inadatto, e di invitare gli *overseers* o i *guardians* a nominare altra persona.

Disposizioni relative alla prestazione dei soccorsi.

“ Poichè (diceva la legge) era stata introdotta la pratica di soccorrere individui e famiglie di individui, che nel tempo, in cui chiedevano o ricevevano il soccorso, erano in tutto od in parte impiegati presso altre persone, ed il soccorso agli individui validi ed alle loro

famiglie era in moltissimi luoghi amministrato in modo dannoso anche sotto altri riguardi, „ i Commissarî doveano stabilire i limiti, entro i quali soltanto potessero gli individui validi e le loro famiglie venir soccorsi fuori della *workhouse.* Ogni soccorso prestato contrariamente alle prescrizioni dei Commissarî era dichiarato illegale e dovea essere radiato nella revisione dei conti. “ Ma, poichè difficoltà possono insorgere, quando si voglia applicare un rimedio d'un tratto ed universalmente, „ si dava facoltà agli *overseers* o *guardians* di differire, in caso di speciali circostanze, l'applicazione delle anzidette norme e di riferirne ai Commissarî che, ove fossero di contrario parere, aveano da determinare il giorno, a partire dal quale quelle norme doveano avere pieno effetto. In caso di eccezionali emergenze, *overseers* e *guardians* potevano però ugualmente provvedere riferendone ai Commissarî. Affinchè poi fin dall'origine sua fosse troncato l'*allowance system,* si abrogava persino quella disposizione dell'Atto del 1793, la quale avea ordinata la prestazione di un soccorso settimanale alle famiglie povere di coloro che erano chiamati a servire nella Milizia; e — ciò che era sovratutto decisivo — si abrogavano esplicitamente l'Atto del 1795, il quale avea consacrata la podestà dei giudici di pace di ordinare la prestazione di soccorsi a domicilio agli *industrious poor*, e quelle stesse disposizioni delle leggi del 1815 e del 1819, che aveano disciplinata tale podestà.

All'intento di rendere efficace la responsabilità degli ascendenti e discendenti stabilita dalla legislazione di Elisabetta, si determinava che ogni soccorso dato ad una donna o ad un fanciullo di età inferiore a sedici anni fosse considerato come dato rispettivamente al marito, al padre od alla madre vedova; che chi sposasse una donna con figli al disotto di sedici anni fosse re-

sponsabile del loro mantenimento; che ogni soccorso prestato ad un individuo povero di età inferiore a ventun anni od a sua moglie ovvero a persona della sua famiglia avente meno di sedici anni potesse (in conformità delle norme da stabilirsi dai Commissari) essere considerato come dato a titolo di prestito; e che al padrone od a chi desse lavoro a quell'individuo potesse essere ingiunto di comparire davanti a due giudici di pace, perchè questi attribuissero una parte del salario agli *overseers* od ai *guardians*.

Venivano abrogati tutti gli Atti relativi alla responsabilità ed alla punizione del padre putativo di un illegittimo ed alla punizione della madre. A questa si imponeva l'obbligo di mantenerlo fino all'età di sedici anni e, nel caso che non lo potesse ed il bastardo cadesse a carico della parrocchia, era data facoltà agli *overseers* od ai *guardians* (ove lo stimassero conveniente dopo avere diligentemente investigato chi fosse il genitore) di rivolgersi alle *quarter sessions* per ottenere una ordinanza, che imponesse a quell'individuo di rimborsare le spese del mantenimento dell'illegittimo. Udite le parti, e solamente nel caso in cui la dichiarazione della madre fosse corroborata in qualche circostanza di fatto da altre prove soddisfacenti, la Corte, quando avesse per tal modo acquistata la convinzione che quell'individuo fosse realmente e veramente il genitore, avea da pronunciare l'ordinanza, il cui effetto durava fino a che l'illegittimo raggiungesse l'età di sette anni e che non poteva attribuire una somma superiore alla effettiva spesa sostenuta o da sostenersi pel suo mantenimento: nessuna parte del danaro pagato dal padre putativo poteva mai essere corrisposta alla madre o spesa per soccorrerla. Se la Corte non emanava l'ordinanza, gli *overseers* od i *guardians* doveano sostenere tutte le spese

incorse dall'individuo che era stato convenuto in giudizio.

Disposizioni relative al *settlement*, ai conti, ai prestiti.

Parecchie disposizioni riguardavano la complicata materia del domicilio di soccorso: erano notevoli l'abolizione dell'acquisto del *settlement* da parte di coloro che in una parrocchia diversa da quella, a cui appartenevano, entrassero all'altrui servizio, locassero la loro opera o coprissero un ufficio pubblico, — ed il divieto di espellere un povero da una parrocchia prima del decorso di ventun giorni da quello in cui alla parrocchia, alla quale era diretto l'*order of removal*, fosse stata inviata notizia per iscritto, che quel povero stava a suo carico, ovvero della finale decisione nel caso che entro quel termine giungesse notizia che era stato interposto appello contro l'*order of removal*.

Ogni *overseer*, tesoriere od altra persona avente gestione di danaro per l'assistenza dei poveri era obbligato a presentare, almeno una volta ogni trimestre, un conto per scritto ai *guardians*, ai funzionarî incaricati della revisione dei conti ed ai giudici di pace riuniti in *petty session* per la *division*. Ogni contratto relativo all'assistenza dei poveri, che non fosse conforme alle prescrizioni generali o speciali dei *Commissioners*, poteva da questi venire annullato. Era vietato a chiunque avesse un ufficio nella amministrazione dei poveri di fornire con suo lucro cose che servissero alla loro assistenza.

Erano stabiliti severi limiti all'ammontare delle somme che potevano essere prese a prestito dagli *overseers* o dai *guardians:* i prestiti doveano essere approvati dai *Commissioners*, potevano essere garantiti colle *poor rates* e doveano essere ammortizzati al massimo entro dieci anni. Gli *overseers* od i *guardians* potevano continuare ad avere dallo Scacchiere anticipazioni di danaro per l'acquisto, la costruzione, l'ampliamento delle *workhouses*.

come era determinato da una legge del 1817 (57 Geo. III c. 34). I *ratepayers* e gli *owners*, riuniti in assemblea, potevano deliberare che fosse preso a prestito danaro per pagare le spese dell'emigrazione a persone povere che volessero emigrare.

Disposizioni penali, ecc.

Erano comminate numerose pene pecuniarie, in vari casi anche corporali, a *guardians*, *overseers*, impiegati ecc., che commettessero determinate infrazioni alla legge: gli *overseers* erano dichiarati irresponsabili nel caso che non eseguissero ordini illegali dei giudici di pace o dei *guardians*. In ordine al pagamento delle pene pecuniarie, le quali doveano essere inflitte con sentenza pronunciata da due giudici di pace, non soltanto era ammesso il procedimento esecutivo sui beni del debitore, ma, ove ciò malgrado rimanessero insolute, i due giudici di pace aveano autorità di ordinare che egli fosse detenuto fino a tre mesi nella *common gaol*. Queste disposizioni erano applicabili anche in confronto delle persone obbligate a sostenere le spese dell'altrui mantenimento e quindi tenute a rifonderle all'amministrazione dei poveri.

Contro gli *orders* e le *convictions*, pronunciate secondo il caso da uno o da due giudici di pace, era accordato l'appello (entro quattro mesi) alle *quarter sessions*. — Speciali provvidenze erano stabilite per ragionevolmente limitare l'esercizio di azioni contro i *Commissioners* ed in generale contro tutti coloro, che agissero per dare esecuzione alla legge o facessero uso dei poteri da questa attribuiti.

Procedura per la elezione dei *guardians*

Come si è accennato, la legge lasciava ai *Commissioners* il còmpito di regolare il procedimento da seguire nella elezione dei *guardians*: l'importanza della materia è tale che per la chiarezza dell'esposizione conviene accennare subito le principali modalità stabilite dai Commissari con una serie di disposizioni regolamentari, che un *General*

Order del 24 Luglio 1847 raccolse in un testo completo e che erano informate al sistema tradizionale della *nomination*. Il *clerk* del *board of guardians* dovea portare a pubblica notizia il numero dei *guardians* da eleggere e le epoche, in cui aveano da compiersi le varie operazioni elettorali; ogni elettore, nei giorni all'uopo stabiliti, poteva con una dichiarazione scritta proporre il nome di altrettante persone quanti erano i *guardians* da eleggere: se il numero delle persone proposte dagli elettori non superava il numero dei *guardians* da eleggere, quelle persone si ritenevano senz'altro elette: in caso diverso il *clerk* inviava una scheda, contenente il nome dei varî candidati proposti, al domicilio di ogni elettore, il quale contrassegnava col proprio nome quello delle persone che intendeva eleggere; a cura del *clerk* le schede erano poi raccolte e spogliate.

§ 37

Intendimenti della riforma della amministrazione dei poveri.

Chi per poco ripensi a quelle varie leggi, che da un secolo circa, con un processo sperimentale e con grande timidità di propositi, andavano tentando di portar qualche rimedio agli abusi ed agli inconvenienti gravissimi dell'amministrazione dei poveri, ravvisa tosto che, per gran parte, la legge del 1834 riproduceva, generalizzandoli, armonizzandoli, sviluppandoli, istituti, metodi e discipline, che (come le *unions*, i *guardians*, le *workhouses*, ecc.) erano contenuti nelle precedenti riforme parziali. Ed apparisce altrettanto evidente che il legislatore del 1834, ritenendo che il graduale disconoscimento dei principî della legislazione di Elisabetta fosse la cagione maggiore dei mali deplorati, si propose di rimettere possibilmente in vigore quei principî per ottenere una notevole riduzione della

ingente spesa della pubblica assistenza e toglierne di mezzo l'influenza demoralizzatrice delle classi disagiate e perturbatrice del tasso dei salari. Da questo complesso di intendimenti erano determinate tanto le discipline relative alla prestazione dei soccorsi quanto la radicale innovazione nelle circoscrizioni e nelle autorità locali, sia la istituzione di un numeroso personale stipendiato posto a lato dei funzionari onorari, come l'introduzione dell'ingerenza del controllo di una autorità centrale. Di questi quattro principali ordini di disposizioni conviene discorrere partitamente.

Riforme nel sistema della prestazione dei soccorsi.

Per quanto riguarda le norme con cui avea da essere prestata l'assistenza, torna evidente che la legge del 1834, pur attribuendo anche in questa materia una larga podestà regolamentare ai *Commissioners*, intendeva però stabilire, come norma direttiva generale, che il soccorso per i poveri validi fosse soltanto l'*in-door relief*, dovesse cioè consistere nel loro ricovero nella *workhouse*, e che l'*out-door relief*, il soccorso a domicilio, fosse concesso soltanto nei casi di assoluta e comprovata inabilità al lavoro. Il fatto che l'individuo, il quale reclamava di essere soccorso, si inducesse ad entrare nella *workhouse*, dove egli era costretto ad un lavoro faticoso, monotono, ed in pari tempo non dannoso per ragione di concorrenza al lavoro libero (come p. es. spezzare pietre), dove era soggetto ad una severa disciplina, ad una stretta dieta e, finchè vi rimaneva, si trovava privato della libertà personale, costituiva una ben seria prova della effettiva sussistenza della necessità del soccorso *(workhouse test)* e ne giustificava la prestazione. L'assistenza offerta soltanto in tal modo agli individui validi bisognosi di soccorso avea per effetto che la loro sorte fosse ben dura, in ogni modo non preferibile a quella del lavoratore indipendente, e tale da scoraggiare addirittura il pauperismo.

da imprimere un marchio umiliante allo stato di indigenza dell'uomo atto a lavorare, da indurlo a fare il possibile per evitare di cadervi. Si voleva svellere dalle radici la mala pianta dell'assistenza a domicilio degli *industrious poor*, specialmente di quell'*allowance system*, il quale (al dire dei Commissarî dell'inchiesta) conteneva in sè stesso gli elementi di una quasi indefinita estensione — sia per la riluttanza sempre minore a chiedere un soccorso che non imponeva altro sacrificio se non una sensazione di vergogna, presto spenta dall'abitudine quando già nol fosse dall'esempio, — sia per la difficoltà grandissima di accertare (specialmente nelle grandi città) se ed in che misura il soccorso fosse necessario e di garantirsi contro innumerevoli frodi, — sia per i motivi di interesse personale, che spesso inducevano gli amministratori a soccorrere senza necessità od a crearla essi medesimi. E, come si è già accennato, la stessa profusione nelle *allowances,* così rovinosa per la proprietà fondiaria, rendendo vantaggioso impiegare i lavoratori sussidiati deprimeva la retribuzione della mano d'opera; era incitamento alle più stravaganti pretese ed aumentava il malcontento delle classi disagiate, persuase che un fondo inesauribile fosse destinato a loro beneficio; costituiva un premio all'indolenza ed al vizio; dissolveva il sentimento della solidarietà famigliare. Ma, se non può disconoscersi che era quanto mai grave ed urgente la necessità di por riparo ad una insana prodigalità dell'*out-door relief*, che produceva conseguenze tanto disastrose, conviene d'altra parte tener presente che non mancavano allora, come non mancano oggi, serî argomenti in favore di una assistenza a domicilio, di individui validi, fatta con grande moderazione e con savio avvedimento, come quella che al povero torna senza confronto meno dura ed umiliante del ricovero nella casa di lavoro e non spezza

la comunione della vita famigliare, mentre può essere non infrequente il caso in cui l'individuo bisognoso soccomba d'inedia piuttosto che entrare nella *workhouse*. E venne altresì osservato che la stessa legislazione di Elisabetta, la quale avea pur trattato come un vero delitto il rifiuto a lavorare degli *able-bodied*, si era in pari tempo grandemente preoccupata che avessero da trovar lavoro, senza mettere la condizione che essi entrassero in una *workhouse*. All'incontro, colla imposizione del *workhouse test*, la legge del 1834 agli *able-bodied* bisognosi di soccorso, anche se vogliosi di lavorare, non offriva per regola generale che il mantenimento nella *workhouse*, pagato colla perdita della libertà personale. Vero è però che le condizioni dell'organizzazione industriale del decimosesto secolo erano affatto diverse da quelle del decimonono e che in allora la severa regolamentazione, da parte dello Stato, dei rapporti del lavoro gli rendeva possibile di proclamare il dovere della pubblica amministrazione di procurare una occupazione agli individui privi di lavoro, senza costringerli ad entrare in una *workhouse*. D'altro canto bisogna considerare che il còmpito di venire in soccorso dell'umana miseria non può gravare tutto sulla carità legale: le sue inevitabili deficienze vanno supplite dalla beneficenza privata ed anzi, fino ad un certo punto, giovano a provocarne le manifestazioni, le quali spesso sono tanto più utili in quanto non consistono soltanto nella elargizione di una elemosina, ma recano sollievo e conforto ai miseri con delicato riserbo e con cure intelligenti ed assidue.

Anzi, a questo proposito conviene osservare che i principî fondamentali della legislazione dei poveri tendevano separare in Inghilterra il campo della carità legale da quello della beneficenza privata. Alla prima era imposto il dovere assoluto di venire in soccorso degli

individui completamente privi di mezzi di sussistenza: ma a questo solo còmpito era ristretta la sua competenza, che per regola generale non doveva andare al di là del bisogno momentaneo e dell'assistenza immediata. E pertanto rimaneva una larga sfera d'azione alla beneficenza privata nell'integrare l'assistenza minima data dalla carità legale, nella cura preventiva del pauperismo, negli sforzi per redimerne i caduti, ecc., ecc. — Certo è che era necessario metter termine agli abusi esiziali dell'*outdoor relief*, ed era molto dubbio se tale risultato si sarebbe conseguito ove nella riforma non si fosse seguito un indirizzo molto severo. Ma la improvvisa fine di un sistema, sul quale da tanto tempo si era adagiata l'economia famigliare di centinaia di migliaia di persone, non poteva non riescire assai crudele, ed in fatto ne derivarono per alcuni anni grandi sofferenze ed un vero aggravamento dei dolori della miseria. Il legislatore (come si è riferito) avea bensì voluto lasciar adito a che dei temperamenti trasitori fossero adottati dai *Commissioners*, ma questi procedettero nella esecuzione con mano di ferro, cosicchè nel regime della carità legale si passò quasi d'un tratto da un estremo all'altro.

Nuove autorità e circoscrizioni locali.

Profonda era la innovazione che veniva introdotta nell'organismo delle autorità e delle circoscrizioni locali. La legge non avea, per verità, decretato che l'assistenza dei poveri dovesse da allora in poi essere amministrata dalle *unions* anzichè dalle singole parrocchie, e si era limitata a dar potere ai *Commissioners* di applicare il nuovo sistema a loro discrezione. Ma, per quanto espresso sotto forma di facoltà, l'intendimento del legislatore era in tale argomento evidente e costituiva una parte essenziale della riforma. Di ciò ebbero piena coscienza i Commissari, che lasciarono sussistere l'antico sistema di amministrazione soltanto in un numero relativamente esiguo

di parrocchie e — rispettate in generale le *unions* (non numerose) costituite in base al *Gilbert's Act* e le incorporazioni di parrocchie e la speciale costituzione di alcune grandi parrocchie o località, stabilite nei riguardi dell'assistenza dei poveri da singoli Atti locali, — procedettero rapidamente alla divisione di tutto il resto del paese nelle unioni regolate dalla legge 1834. Fu a ragione deplorato che nella attuazione della riforma i *Commissioners* non si siano preoccupati di mettere le nuove circoscrizioni in armonia colle circoscrizioni esistenti e che, prendendo ordinariamente per centro dell'unione un luogo di mercato, non abbiano avuto alcun ritegno a raggruppare (per circa un terzo delle unioni) parrocchie che erano persino situate in contee diverse, a scindere alcune parrocchie dal resto di un borgo per unirle a parrocchie rurali, ecc., ecc. Per tal modo, la riforma del 1834 costituì una delle maggiori cause di quell' inestricabile viluppo, di quel vero caos di circoscrizioni, del quale si avrà occasione di discorrere in seguito.

Alla nuova circoscrizione, che veniva creata dalla legge, corrispondeva un organismo amministrativo dotato di grande vitalità. Colla costituzione delle *unions* si mirava a toglier di mezzo gli inconvenienti gravissimi derivanti dall'essere generalmente la parrocchia una circoscrizione sotto più aspetti eccessivamente ristretta perchè l'assistenza dei poveri potesse esservi amministrata con intelligenza, con economia, con indipendenza dall'immediata pressione degli individui bisognosi di soccorso. All'incontro l'associazione delle forze contributive delle varie parrocchie dell'unione permetteva di stabilire una o più grandi *workhouses*, la cui gestione poteva essere condotta in modo razionale ed economico. Il *board of guardians* offriva, colla sua costituzione collegiale, serie garanzie di amministrazione retta e spassionata ed era composto di

persone il cui carattere e la cui capacità doveano naturalmente essere ben più elevati che quelli degli *overseers* parrocchiali e le quali dovevano essere più interessate a contenere le spese entro ragionevoli limiti. Ad assicurare questa più sollecita tutela degli interessi dei contribuenti miravano sia il censo richiesto per l'eleggibilità, sia la importante innovazione del voto plurimo concesso, oltre che agli *occupiers,* ai proprietarî, sui quali all'ultimo ricadeva il peso maggiore delle *poor rates*, sia la funzione di *guardians ex officio* attribuita ai giudici di pace. Se la facoltà di ordinare soccorsi che era stata data in misura così eccessiva ai singoli magistrati e che essi esercitavano indipendentemente, anzi in concorrenza degli amministratori diretti della carità legale e senza dividerne in alcun modo la responsabilità circa l'andamento del servizio, doveva per lo meno essere limitata (e, come si è riferito, venne grandemente limitata dalla legge del 1834), — all'incontro la regolare partecipazione dei giudici di pace al collegio dei *guardians*, del quale venivano a dividere le responsabilità, vi portava la preziosa cooperazione di uomini, che non solamente erano esperti nel diritto e nell'amministrazione, ma ai quali spettavano la direzione di quei servizî di polizia e l'esercizio di quella parte della giustizia repressiva, che per tanti riguardi si collegavano colla pubblica assistenza. D'altro lato i giudici di pace, essendo stati quasi completamente sollevati dalla competenza individuale di ordinare la prestazione di soccorsi ed essendo stati per tal modo liberati da quelle dirette ed insistenti pressioni che spesso li costringevano ad emanare tali ordini senza la necessaria conoscenza personale, doveano per la loro condizione di grandi proprietarî essere fortemente interessati alla economia nelle spese.

Se i suaccennati vantaggi della nuova organizzazione

erano innegabili, non va però taciuto che essa non era scevra di inconvenienti. Alla *vestry* propriamente detta non era data o riservata alcuna funzione, mentre un corpo elettorale nuovo avea soltanto da nominare i *guardians* per mezzo di schede distribuite a domicilio; le attribuzioni degli *overseers* restavano limitate alla imposizione ed alla percezione della *poor rate* e tutto quanto riguardava la prestazione dell'assistenza ed in genere la erogazione dei fondi della carità legale veniva attribuito all'autorità collegiale del *board of guardians*. In tal modo si feriva lo spirito parrocchiale di governo e di responsabilità locale in ciò che ne costituiva la vitalità maggiore e si segnava l'ineluttabile decadenza dell'importanza della parrocchia nella economia dell'amministrazione locale. Inoltre non può negarsi che le *unions*, formate da un numero molto vario di parrocchie — in media più che venti, talvolta fino a sessanta, — rappresentavano non di rado una circoscrizione troppo vasta perchè al centro si avesse sempre una esatta cognizione dei bisogni esistenti nei singoli luoghi; che il disagio e la perdita di tempo derivanti dalla distanza del capoluogo potevano distogliere dall'accettare l'ufficio di *guardian* persone che vi sarebbero state adatte; e che, sebbene ogni parrocchia fosse rappresentata nel *board* da almeno un *guardian*, era possibile che la sua voce trovasse poco ascolto in un corpo numeroso ed impaziente di sbrigare i numerosi affari formanti parte della sua competenza.

Codesti vari inconvenienti erano però di gran lunga meno importanti dei vantaggi derivanti dalla costituzione delle unioni, sebbene questa rimanesse difettosa per due rispetti veramente essenziali, ossia la grandissima sperequazione dell'aggravio delle *poor rates* fra parrocchie e parrocchie anche finitime ed i danni provenienti dal *settlement* parrocchiale. Infatti, in base alla

legge del 1834, l'unione non era se non un consorzio di parrocchie, le quali — all'infuori di alcune spese considerate di interesse generale — conservavano per tutte le altre la loro individuale responsabilità ed in sostanza continuavano a sopportare ciascuna l'onere dei propri poveri. Ora, circa al primo punto, alla sperequazione delle *poor rates* fra le stesse parrocchie componenti l'unione, la riforma non conteneva alcun radicale provvedimento, giacchè si richiedeva una conforme deliberazione del *board of guardians* affinchè le parrocchie dell'unione avessero da costituire (come diceva la legge) una sola parrocchia nei riguardi della tassazione e da sostenere in comune, tutte indistintamente, le spese per i poveri. Era naturale che siffatta completa comunione, essendo resa facoltativa, trovasse ben scarsa applicazione per l'opposizione dei *guardians* delle parrocchie meno aggravate dalla *poor rate.* Per quanto poi si riferiva al *settlement*, era analogamente rimesso ai *guardians* deliberare che le parrocchie dell'unione fossero nei suoi riguardi considerate come una sola parrocchia, e pertanto era ugualmente naturale che nella maggior parte dei casi tale deliberazione non avesse luogo ed il domicilio di soccorso rimanesse circoscritto al territorio spesso ristrettissimo della parrocchia, con tutte quelle complicazioni e quelle perniciose conseguenze che si sono altrove accennate. Rispetto al *settlement*, la legge non conteneva altre disposizioni veramente efficaci all'infuori della semplificazione introdotta coll'abolirne quell'acquisto con la locazione d'opera, il quale non soltanto dava adito a frequenti frodi ed era occasione di intricati litigi, ma riusciva dannoso ad una gran parte dei lavoratori rendendo loro spesso impossibile un contratto di lunga durata, o perchè essi non volevano perdere in tal modo il *settlement* originario, o perchè quelli che li impiega-

vano volevano impedirne loro l'acquisto nella parrocchia, in cui essi contribuivano alla *poor rate.*

L'istituzione di funzionari stipendiati per l'amministrazione dei poveri non era per verità una creazione della legge del 1834: a suo luogo fu notato che il *Gilbert's Act* (a non dire degli impiegati subalterni delle *poorhouses*) avea creato dei *guardians* e dei *governors* rimunerati e che il *Select Vestry Act* del 1819 avea permesso a tutte indistintamente le parrocchie di istituire degli *assistant overseers* stipendiati. Inoltre varî degli Atti speciali, che per determinati luoghi aveano disciplinato in modo particolare l'amministrazione dei poveri, aveano pure autorizzata la nomina di veri impiegati come, ad es., di *collectors* incaricati della materiale percezione della *poor rate.* Ma certamente la legge del 1834 autorizzava e rendeva necessaria per la sua stessa esecuzione una ben più larga ed anzi universale istituzione di funzionarî rimunerati. Pertanto non fu senza ragione ritenuto che e pel suo carattere generale e per lo sviluppo, che ebbe nell'applicazione, quella legge abbia cominciato a stabilire in tutto il paese, come istituzione normale, un corpo di funzionarî stipendiati posti accanto a quei funzionarî onorarî, che in passato aveano per lo più provveduto da soli ai còmpiti del governo locale. Capitale innovazione cotesta, che era inevitabilmente destinata ad estendersi dalla pubblica assistenza agli altri campi dell'amministrazione locale e che in seguito converrà particolarmente illustrare. Fin da principio i *Commissioners* seguirono un indirizzo così favorevole alla istituzione di funzionarî stipendiati, che nel 1839 il *Queen's Bench* ebbe a giudicare che i loro *orders* trascendevano le disposizioni della legge: ma in quello stesso anno fu approvato un Atto interpretativo (2 & 3 Vict. c. 84) che li confermava. Ben presto divenne

Istituzione di un numeroso corpo di impiegati.

assai rilevante il numero degli impiegati, sia addetti al servizio delle *poor rates* come *assistant overseers* e *collectors*; sia incaricati di svariate incombenze rispetto all'assistenza dei poveri, quali il *clerk to the guardians* (il segretario del *board*, su cui ricadeva il peso maggiore dell'amministrazione corrente), il *treasurer*, i *district medical officers* (i medici per la cura dei malati poveri non ricoverati nella *workhouse*), i *relieving officers* (agenti di soccorso aventi l'incarico di personalmente visitare gli individui bisognosi di soccorso, di riferire intorno alle loro condizioni al *board of guardians*, di provvedere alla materiale distribuzione dei soccorsi, ecc.); sia costituenti il personale che era necessario per le *workhouses*, come il *master* (direttore), la *matron* (specialmente incaricata di attendere alla sezione femminile), il *medical officer*, ecc., ecc.; sia infine addetti alla revisione dei conti *(auditors)*. — Gli ufficiali stipendiati vennero a costituire l'elemento stabile e tecnicamente esperto dell'amministrazione dei poveri in confronto dei *guardians* elettivi, che scadevano di carica ogni anno; e d'altra parte i poteri riservati ai *Commissioners* circa la determinazione del loro stipendio e la loro remozione dall'ufficio aveano naturalmente per effetto di assicurare una relativa indipendenza degli impiegati dalla pressione degli interessi locali.

La creazione di una autorità governativa centrale.

Le disposizioni, che creavano i *Poor Law Commissioners*, costituivano forse la parte più importante della riforma perchè introducevano un mutamento sostanziale nei rapporti fra lo Stato e le autorità del governo locale, che — al pari della istituzione dei funzionarî stipendiati — andò in progresso di tempo diventando generale e che dovrà essere altrove partitamente considerato. Limitando le presenti osservazioni alla materia della pubblica assistenza, giova notare che, mentre per

lo innanzi in quell'amministrazione (all'infuori della istituzione regia per i giudici di pace) non v'era alcun intervento delle autorità centrali dello Stato, la legge del 1834 vi stabilì una loro estesa ingerenza, un loro severo controllo. L'istituzione novissima, essendo stata decretata per un solo quinquennio, avea nella mente del legislatore carattere di esperimento, ma il successo valse, come si dirà, a renderla permanente. Ora, dal riassunto che se ne è dato riesce evidente che i poteri attribuiti ai *Commissioners* erano amplissimi. Per una inusitata delegazione di quell'autorità, di cui il Parlamento s'era mostrato così tenace e vigile custode, — delegazione giustificata anche da ciò che la straordinaria e rapida mutabilità delle moderne condizioni economiche e la loro frequente diversità da luogo a luogo rendevano necessarie, nelle norme direttive, una prontezza di adattamento ed una flessibilità inconciliabili colla procedura legislativa, — i *Commissioners* erano investiti di un vero potere legislativo complementare. Questo potere dalla organizzazione delle *unions* si estendeva alla determinazione delle norme, con cui aveano da funzionare i *boards of guardians*, e trovava larghissimo campo per esercitarsi nei limiti e nelle modalità della prestazione dell'assistenza e particolarmente nel regime delle *workhouses*, relativamente alle quali i *general rules* o *orders* (erano *general* quelli risguardanti più di una unione) ebbero da regolare la costruzione, l'arredamento, le forniture, l'ammissione dei ricoverati, la loro ripartizione in varie classi a seconda del sesso, dell'età, ecc., la disciplina, le punizioni, il trattamento e via dicendo. Non meno estese del potere regolamentare erano l'ingerenza, la sorveglianza, il controllo attribuiti ai *Commissioners* rispetto a tutta l'amministrazione locale, ed a far comprendere con quanta vigoria la loro autorità

potesse farvisi valere basta riflettere alla podestà ad essi consentita di rimuovere dall'impiego qualsiasi funzionario stipendiato. Anzi può fino ad un certo punto affermarsi che, fra le attribuzioni d'ordine regolamentare e quelle di controllo, i *Commissioners* invadevano talmente coll'esercizio del loro potere la sfera d'azione dei *boards of guardians* da non lasciare alla discrezione di questi altra importante funzione che quella di accordare o negare l'assistenza nei singoli casi individuali. Ora, mantenendo la riserva di esaminare da un punto di vista generale la questione essenziale dei rapporti fra le autorità centrali e le autorità locali, è però opportuno di esporre qui qualche particolare considerazione per quanto riguarda il servizio della carità legale.

La relativa indipendenza goduta in passato dalle amministrazioni locali dei poveri avea disgraziatamente lasciato verificarsi (se pur non ne era una cagione precipua) mali tanto gravi da indurre nel legislatore il convincimento che, senza limitare d'assai la loro libertà d'azione, a quei mali non avrebbe potuto essere apportato alcun serio e duraturo rimedio. D'altra parte, date le abitudini di estrema rilassatezza prevalenti nell'amministrazione della carità legale, date le sistematiche ed ormai tradizionali pressioni ed intimidazioni, cui erano soggette le autorità locali, è certo che il passaggio ad una amministrazione rigida poteva avvenire molto meno difficilmente col tramutare fino ad un certo punto le autorità locali in semplici esecutori delle severe norme restrittive emanate da una autorità centrale lontana ed inaccessibile a quelle pressioni ed intimidazioni, cosicchè le autorità locali nel potere direttivo e nel controllo esercitato dai *Commissioners* avessero una difesa contro le insistenze, le minaccie, le violenze locali. Infine, fu a ragione osservato che, se le autorità

locali avessero avuto da provvedere alla pubblica assistenza con un potere discrezionale così largo quale era quello ad esse attribuito dalla legislazione anteriore, non si sarebbe potuto attenderne una buona amministrazione se non a condizione che i funzionari locali fossero uomini dotati di grande intelligenza, abilità e fermezza. Appariva pertanto miglior partito attribuire un'ampia funzione direttiva ad una autorità centrale, la quale era ben più facile che possedesse quegli alti requisiti; per tal modo l'amministrazione avrebbe potuto esser buona anche se la generalità delle autorità locali non avesse che una media intelligenza e fermezza. Ma era una naturale conseguenza di tale sistema che dall'indirizzo impresso dall'autorità centrale dipendesse inevitabilmente l'efficienza dell'amministrazione dei poveri in tutto il paese, e pertanto (come si avrà occasione di notarlo) questa era esposta al pericolo di grandemente scapitare quando l'impulso dato dal centro diventasse meno vigoroso ed intelligente.

L'applicazione della legge.

Dal rapido esame, che se ne è fatto, risulta che la *Poor Law* del 1834 era una riforma eroica, che introduceva parecchi radicali mutamenti nelle abitudini e nelle tradizioni amministrative del paese e che nello stesso tempo non era senza difetti. Nulla di più naturale pertanto che la sua applicazione avesse da superare una generale avversione: ma a rendere maggiore l'opposizione, che diede luogo ad aspri conflitti colle autorità locali e persino a tumulti, contribuì la severa, inflessibile energia dei *Commissioners*, non del tutto esente da esagerazione e da deplorevole durezza. Però, nel suo complesso, la riforma del 1834 fu un grandioso successo: in breve volger di tempo essa produsse una benefica e profonda trasformazione non solamente nei servizi della pubblica assistenza, ma nelle condizioni

stesse del pauperismo. Era un indice sicuro degli straordinarî risultati conseguiti la diminuzione delle spese, che da L. s. 6,317,255 nel 1834, nel quale anno il prezzo del grano era di 51 scellini e 11 *pence* per *quarter,* discesero a L. s. 4,044,741 nel 1837, mentre il prezzo del grano era alquanto cresciuto (52 scellini e 6 *pence*). In quello stesso triennio le nascite di illegittimi, cadenti a carico delle amministrazioni parrocchiali, diminuirono di circa il tredici per cento. — Il numero delle petizioni in contrario e la vivacità delle discussioni non impedirono che l'Atto del 1834 fosse prorogato di anno in anno dal 1839 fino al 1841, per cinque anni nel 1842 e così successivamente finchè diventò legge permanente nel 1867 (30 & 31 Vict. c. 106). Le opposizioni ed i lamenti erano però valsi a dimostrare che la riforma avea bisogno di essere completata, emendata ed in qualche parte mitigata: a quest'opera il Parlamento si accinse alacremente come sarà esposto in seguito.

§ 38.

La legge municipale del 1835.

Alla grande riforma dell'amministrazione dei poveri, decretata nel 1834, non poteva non tener dietro quella delle corporazioni municipali. Le numerose petizioni indirizzate al Parlamento per invocarla dimostravano quanto vivamente ne fosse sentito il bisogno, ed il movimento prodottosi nella pubblica opinione avea la più evidente giustificazione in quel malgoverno di oligarchie irresponsabili, del quale si è diffusamente discorso. D'altra parte, il *Reform Act* del 1832 avea assiso su nuove basi l'elettorato politico nei borghi, lo avea sottratto ai *select bodies*, chiamando invece larghe classi di cittadini ad esercitarlo per un titolo diverso dalla qua-

lità di membro della corporazione, avea spezzato l'intima connessione tra le franchigie parlamentari e quelle municipali. Era pertanto naturale che, dopo di ciò, le resistenze alla riforma dei *corporate bodies* avessero da essere meno estese e tenaci: infatti, quando nel 1835 il Ministero tradusse in un *bill* le conclusioni del rapporto presentato nel principio di quello stesso anno dai Commissari dell'inchiesta, Roberto Peel colla parte più temperata del partito conservatore non si associò all'opposizione sistematica, tutrice degli inveterati abusi, fatta dai vecchi *Tories*, ed ancora nel 9 settembre 1835 il *bill* della riforma municipale diventò legge (*An Act to provide for the regulation of municipal corporations in England and Wales* = 5 & 6 Will. IV c. 76).

Abrogazione delle costituzioni municipali vigenti.

I Commissari aveano estesa l'inchiesta a 285 borghi ed aveano trovato che di questi 39 erano municipali soltanto di nome e che 246 erano le corporazioni, le quali possedevano od esercitavano funzioni municipali. La riforma comprese solamente 178 di tali corporazioni, nominativamente indicate nella legge, e lasciò sussistere l'antica costituzione municipale, fosse nominale od effettiva, nelle altre località, che (fatta eccezione per Londra) non aveano però grande importanza. Pei suaccennati 178 borghi venivano abrogati tutti gli Atti, Carte o consuetudini che fossero in opposizione alla legge. Erano esplicitamente aboliti anche tutti i privilegi dei *freemen* (o dei membri di *guilds*, *trading companies*, ecc.), relativamente all'esercizio di determinate arti, mestieri, rami di commercio o d'industria, ed all'incontro veniva fatta una ragionevole riserva pei diritti patrimoniali e per le esenzioni da *tolls* e *dues* da quelli godute. Vietando che il *freedom* si potesse in futuro acquistare per concessione o per compra, si conservavano i diritti patrimoniali ai *freemen* ed alle loro famiglie e successori

a condizione che sostenessero le spese e gli oneri, a cui doveano fino allora far fronte: e quanto alle esenzioni, ne era mantenuto il godimento personale ai *freemen* ed ai membri delle loro famiglie viventi al 5 giugno 1835, purchè soddisfacessero i corrispettivi che erano in uso.

I *burgesses.* Ad essere iscritto come *burgess* e ad esser quindi membro della corporazione municipale (alla quale, per tutti i 178 borghi, era dato il nome ufficiale di “ *The mayor, aldermen and burgesses* „) avea titolo ogni individuo (non straniero) maschio e maggiore di 21 anni, il quale durante tre anni (anteriormente al 31 agosto di ogni anno) avesse abitato in una casa situata nel borgo od entro un circuito di sette miglia; avesse occupato nel borgo una casa, un magazzino, uno scrittoio od una bottega; fosse stato per tale occupazione assoggettato alle *poor rates* (salvo quelle venute a scadenza negli ultimi sei mesi del triennio); avesse pagate tali *poor rates* (comprese anche le *borough rates)*; e durante l'ultimo anno non avesse ricevuto alcun soccorso nè dall'amministrazione parrocchiale dei poveri, nè (fatta eccezione per l'assistenza medica e per l'ammissione dei figli in una scuola) da una fondazione pia del borgo. Gli *overseers* di ciascuna parrocchia, compresa in tutto od in parte nel borgo, doveano ogni anno (nel 5 settembre) redigere la lista di tutti coloro che avessero titolo ad essere *burgesses*: varie disposizioni disciplinavano la pubblicazione, l'ispezione, il rilascio di copie, la consegna al *town clerk* di queste *burgess lists* ed i ricorsi contro le indebite iscrizioni od omissioni. Il *mayor* in unione a due *burgesses*, eletti (come si dirà appresso) ad essere gli *assessors of the borough*, dovea tenere, nella prima metà di ottobre, una pubblica sessione — a cui aveano da assistere gli *overseers* ed altri funzionari parrocchiali ed a cui i ricorrenti potevano in-

tervenire per sostenere le loro ragioni — allo scopo di rivedere le *burgess lists*, presentate dal *town clerk*, e decidere i reclami con forme giudiziarie, fra cui la delazione del giuramento. Compiuta la revisione delle varie *burgess lists*, il *town clerk* ne formava un elenco generale alfabetico, ed il libro che lo conteneva era il *roll of the burgesses* aventi titolo a votare nelle elezioni dell'anno seguente.

Il *mayor*, gli *aldermen* ed i *councillors* costituivano insieme il *council of the borough*: il numero dei consiglieri (fra un massimo di 48 ed un minimo di 12) ed il numero degli *aldermen* (che in ogni caso corrispondeva al terzo di quello dei consiglieri) erano per ogni borgo specificatamente determinati dalla legge. Il consiglio del borgo.

Potevano essere consiglieri i *burgesses*, che possedessero una sostanza mobiliare od immobiliare di almeno 500 L. s. o fossero tassati nel borgo per l'assistenza dei poveri sopra una rendita annua non inferiore a 15 L. s.: nei borghi che (come si dirà) fossero divisi in quattro o più *wards*, la sostanza dovea essere di almeno 1000 L. s. e la rendita imponibile non inferiore a 30. Erano dichiarati ineleggibili a consiglieri i ministri delle varie Confessioni religiose, coloro che tenessero un ufficio od un posto retribuito dal borgo o che direttamente od indirettamente avessero parte od interesse in contratti col consiglio del borgo, fatta però eccezione pei membri di compagnie, le quali assumessero la fornitura dell'acqua, dell'illuminazione o l'assicurazione contro gli incendi. I consiglieri erano eletti dagli individui iscritti nel *burgess roll*, i quali aveano da radunarsi all'uopo nel 1° novembre di ogni anno e da consegnare (fra le ore 9 e le 14 di quel giorno) al *mayor* ed agli *assessors* (o ad altri funzionari), che presiedevano all'elezione, una scheda previamente contrassegnata col nome dell'elettore votante I consiglieri.

e contenente i nomi di un numero di persone non superiore a quello dei consiglieri da eleggere. Il *mayor* e gli *assessors* doveano poi procedere allo spoglio delle schede e proclamare eletti, fino a concorrenza del numero dei consiglieri da eleggere, coloro che avessero riportato maggior numero di voti. I consiglieri duravano in carica tre anni ed ogni anno scadevano per un terzo, ma erano rieleggibili. I borghi popolosi erano divisi (secondo che era specificatamente determinato dalla legge) in due o più *wards*, a ciascuna delle quali circoscrizioni era assegnato un certo numero di consiglieri (che dovea però essere divisibile per tre) da eleggersi dai *burgesses* tassati per le proprietà situate nel *ward* ed all'uopo iscritti nella speciale *ward list*: anzichè dal *mayor* l'elezione era presieduta, assieme con gli *assessors*, da un *alderman*.

Auditors ed *assessors*.

I *burgesses* aveano poi nel 1° marzo di ogni anno da eleggere, nello stesso modo prescritto pei consiglieri e fra le persone eleggibili a tale ufficio, due *auditors* e due *assessors*: nei borghi divisi in *wards* ogni *ward* eleggeva due *assessors*. Però ogni *burgess* non poteva in tali elezioni votare che un solo nome, e non poteva essere eletto *auditor* od *assessor* chi facesse parte del consiglio del borgo. In caso di straordinarie vacanze negli uffici di *councillor*, *auditor* ed *assessor* si dovea far luogo ad elezioni complementari.

Gli *aldermen* ed il *mayor*.

Gli *aldermen* erano eletti (nel 9 novembre) dal consiglio fra i consiglieri o le persone eleggibili a tale ufficio, rimanevano in carica sei anni, scadevano per metà ogni triennio ed erano rieleggibili. Il consiglio del borgo eleggeva altresì fra i consiglieri e gli *aldermen*, nel 9 novembre di ciascun anno (ed in caso di vacanza durante l'anno entro dieci giorni da quello in cui questa si fosse verificata) il *mayor*, al quale lo stesso consiglio poteva as-

segnare uno stipendio: il *mayor* diventava giudice di pace per il borgo e conservava tale ufficio anche durante l'anno successivo.

L'accettazione delle cariche era obbligatoria.

Le persone elette all'ufficio di *mayor*, *alderman*, *councillor*, *auditor* od *assessor* doveano, prima di entrare in carica, dichiarare per iscritto che la accettavano, che possedevano le necessarie qualifiche, che l'avrebbero debitamente e fedelmente esercitata, e nel caso in cui rifiutassero l'ufficio, al quale erano stati eletti, doveano pagare (a beneficio del *borough fund*) un' ammenda, di cui un *byelaw* fatto dal consiglio avea da determinare l'ammontare entro i limiti di 100 ovvero di 50 L. s. secondo che si trattasse dell'ufficio di *mayor* o di un'altra carica. L'infermità, l'età di 65 anni compiuti, il servizio nell'amministrazione e nei corpi militari costituivano motivi di esenzione assoluta, e l'aver coperta la carica o pagata l'ammenda valevano ad esimere soltanto per un quinquennio. La bancarotta ed il concordato coi creditori portavano la decadenza dall' ufficio di *mayor*, *alderman* o *councillor*: alla decadenza in caso di assenza dal borgo, superiore a due mesi pel *mayor*, a sei per un *alderman* od un consigliere, veniva ad aggiungersi l'ammenda, come in caso di rifiuto dell'ufficio.

Norme di procedura pei consigli.

Tutte le deliberazioni del consiglio doveano essere prese col voto favorevole della maggioranza dei suoi membri presenti e colla presenza di almeno un terzo del loro numero complessivo: in caso di parità di voti era decisivo quello del presidente. Si doveano tenere regolarmente i processi verbali delle sedute: il presidente avea da sottoscriverli ed ogni *burgess* poteva prenderne conoscenza. La presidenza del consiglio spettava al *mayor* ed in sua assenza all' *alderman* od in assenza di tutti gli *aldermen* al consigliere, che i membri presenti nominassero a presiedere la seduta. Oltre le convocazioni

straordinarie indette dal *mayor* ogni qualvolta egli lo stimasse opportuno o quando cinque membri del consiglio gliene facessero richiesta ovvero indette direttamente da questi cinque membri se egli non facesse ragione alla loro richiesta, vi doveano essere in ogni anno quattro riunioni trimestrali del consiglio.

Impiegati.

Il consiglio avea da nominare, all' infuori dei suoi membri, *during pleasure*, il *town clerk* ed annualmente il *treasurer*, i cui ufficî non potevano essere riuniti in una stessa persona, e poteva nominare altri impiegati, che stimasse necessarî; determinava sia lo stipendio del *town clerk*, del *treasurer* e degli altri impiegati, sia le cauzioni che avessero da prestare pel debito adempimento del loro ufficio. Gli impiegati doveano dar conto per iscritto, nei modi e nelle epoche da determinarsi dal consiglio, di tutte le materie ad essi commesse e di tutto il danaro da essi ricevuto: in caso di negligenza o rifiuto di un impiegato ad adempiere tale obbligo, un giudice di pace della contea (anche se il borgo avesse una separata Commissione di pace), su domanda del consiglio o di chi per esso, ordinava che quell' impiegato comparisse davanti a due giudici di pace della contea; e questi magistrati aveano da decidere in argomento con procedura sommaria e da provvedere eventualmente pel ricupero dei libri, degli atti, del danaro, ecc., ordinando la esecuzione sui beni dell'impiegato e, questa riuscendo infruttuosa, la sua detenzione fino a tre mesi. — I consigli delle città, che erano *counties of themselves*, aveano da nominare anche lo sceriffo.

I *committees*.

Era data facoltà al consiglio di qualsiasi borgo di nominare nel proprio seno, di tempo in tempo, quali e quanti *committees* (comitati) credesse, con attribuzioni di ordine generale o speciale e per qualsiasi materia che esso stimasse potesse in tal modo essere meglio ordi-

nata ed amministrata: tutti gli atti di tali comitati dovevano essere sottoposti all'approvazione del consiglio.

Il comitato per la polizia.

Era obbligatoria per ogni consiglio la elezione di un sufficiente numero dei suoi membri, i quali assieme col *mayor* avessero da costituire il comitato per la polizia, *the watch committee.* Questo comitato dovea nominare, in quel numero che stimasse necessario, degli individui adatti a fungere da agenti di polizia *(constables)* per il mantenimento della pace pubblica di giorno e di notte, per la prevenzione dei reati, per l'arresto dei delinquenti. Tali *constables* erano stipendiati nella misura determinata dal *watch committee* coll'approvazione del consiglio e — prestato che avessero giuramento davanti ad un giudice di pace — non solo nel borgo ma nella contea, ove il borgo si trovava compreso in tutto od in parte, e nel territorio di ogni altra contea entro il raggio di sette miglia dal borgo avevano tutti i poteri ed erano soggetti a tutti i doveri (fra cui l'obbedienza agli ordini legali dei giudici di pace), che derivavano agli antichi *constables* dalla *common law* e dagli Statuti. Era inoltre data autorità al *watch committee* di fare i regolamenti necessari per ordinare e rendere efficace il servizio dei *constables.* Questi, indipendentemente dalla condanna al carcere o ad una ammenda nei casi di colpevole trascuranza di un loro dovere o di disobbedienza di un ordine legale, potevano essere sospesi o licenziati, per negligenza nel servizio od incapacità, tanto dal *watch committee* che per determinazione di due giudici di pace aventi giurisdizione nel borgo. — Tosto che il *watch committee* avesse nominato i *constables*, cessavano di aver vigore tutte le disposizioni dei *local Acts*, che avessero istituito nel borgo uno speciale servizio di polizia, ed ogni cosa a questo relativa dovea essere rimessa alle persone all'uopo designate dal *mayor*. Era fatto obbligo al *watch committee* di inviare

al Segretario di Stato (per l'Interno) una relazione trimestrale su quanto si riferiva al servizio.

Riproducendo in sostanza disposizioni di cui si è già fatto cenno, l'Atto del 1835 determinava poi che, in aggiunta all'ordinaria forza di polizia, due o più giudici di pace aventi giurisdizione nel borgo avessero da nominare ogni anno, fra i suoi abitanti (non legalmente esenti dall'ufficio di *constable*) ed in quel numero che stimassero conveniente, degli *special constables*, i quali ogniqualvolta i giudici di pace, ritenendo gli ordinarî *constables* insufficienti a mantener l'ordine pubblico, lo ordinassero, doveano prestare servizio nel territorio del borgo e ricevevano una paga giornaliera.

Rapporti fra la corporazione municipale e le pie fondazioni od altri enti.

Ravvisandosi necessario che fosse tenuta distinta e separata da quella propria del borgo l'amministrazione di tutte le fondazioni pie, di cui la corporazione municipale od uno o più dei suoi membri da soli od in unione a persone da essi elette fossero *trustees*, si attribuiva podestà al *Lord High Chancellor* di fare tutte quelle disposizioni che egli stimasse opportune a quello scopo. All'incontro, quando per la esecuzione di Atti del Parlamento, non aventi per oggetto scopi di carità, e per l'amministrazione di enti od istituzioni, pur non aventi carattere di beneficenza (come per es. rispetto ad opere portuali), la corporazione municipale od alcuni dei suoi membri fossero i soli *trustees*, le loro attribuzioni aveano da essere esercitate dal consiglio del borgo; e nel caso invece, in cui la corporazione od alcuno dei suoi membri ovvero persone da essa nominate fossero *trustees* assieme con altri, spettava al consiglio la nomina di un numero dei suoi membri eguale o quanto più possibile vicino al numero dei membri dell'antica corporazione o delle persone già da essa nominate, che aveano partecipato all'amministrazione di quegli enti od istituzioni.

Riconoscendo la convenienza che i poteri di cui erano stati investiti i *trustees*, istituiti in gran numero di borghi in virtù di Atti del Parlamento per la pavimentazione, l'illuminazione, la nettezza stradale, la fornitura dell'acqua, gli scopi del risanamento *(improvement)*, ecc., sia rispetto a tutto che a parte di un borgo, potessero essere trasferiti al suo consiglio, la legge stabiliva che quei *trustees* avessero facoltà di così decidere e che in tal caso il consiglio subentrasse in tutti i loro diritti e doveri così come se gli Atti del Parlamento li avessero per esso originariamente determinati. Per quanto specialmente riguardava l'illuminazione, si stabiliva inoltre che nel caso, in cui questo servizio fosse stato istituito in forza di un Atto del Parlamento soltanto per una parte del borgo, il consiglio, allo scopo di rendere più agevole ed efficace l'azione della polizia, potesse ordinare che in base a quell'Atto fosse provveduto alla illuminazione anche della parte del borgo che non era stata oggetto delle sue disposizioni. E parimenti allo scopo di provvedere all'illuminazione di una parte del borgo non compresa in un Atto locale, il consiglio poteva deliberare di assumere e di esercitare in quella parte i poteri attribuiti agli *inspectors* dal *Lighting and Watching Act* del 1833 (di cui si è altrove fatto cenno): in tal caso spettava al consiglio di determinare anche l'ammontare della spesa annua da sostenersi colla *rate* (entro il limite massimo di 6 *pence* per ogni L. s. di rendita imponibile), e gli abitanti non aveano la facoltà di deliberare che le disposizioni di quell'Atto avessero da cessare di essere in vigore.

Trasferimento facoltativo al consiglio dei poteri concessi da *local Acts* per servizi pubblici.

Era dato potere al consiglio (comminando anche ammende non superiori a 5 L. s.) di fare degli statuti per il buon ordine ed il buon governo del borgo, per prevenire e reprimere tutte quelle *nuisances* (condizioni di cose o

Poteri regolamentari.

fatti nocivi) che non fossero già punibili in via sommaria in virtù di un Atto del Parlamento vigente nel borgo. Questi *byelaws* doveano essere approvati dal consiglio colla presenza di due terzi dei suoi membri, e non entravano in vigore se non dopo trascorsi quaranta giorni da quello in cui una copia fosse stata affissa alla porta esterna del palazzo municipale ed un' altra fosse stata inviata ad uno dei principali Segretarî di Stato (quello per l'Interno): durante i quaranta giorni la Corona (coll'avviso del Consiglio Privato) poteva disapprovare il regolamento in tutto od in parte e poteva anche prorogare il termine dell'esercizio di tale prerogativa.

Ordinamenti finanziari.

L'amministrazione e la disposizione delle proprietà di qualsiasi specie, di tutti i beni e di tutte le attività del borgo erano attribuite al suo consiglio, ma con alcune limitazioni: ad es., esso non poteva alienare, ipotecare, costituire in garanzia, dare a fitto le proprietà per più di 31 anni se non dopo che fosse stata data pubblica notizia ai cittadini del suo proposito di farlo e dopo averne ottenuta l'approvazione dai *Commissioners of the Treasury*. Tutte le rendite delle proprietà del borgo, tutti i proventi di qualsiasi specie (comprese le ammende) doveano essere riscossi dal tesoriere ed essere imputati al cosidetto *borough fund*, a carico del quale aveano da essere pagati tutti i debiti, gli stipendi e le spese. Ove si verificasse un avanzo, questo dovea essere, secondo le deliberazioni del consiglio, impiegato a beneficio degli abitanti e per l'*improvement* del borgo: quando invece il *borough fund* fosse insufficiente, il consiglio avea da decretare una *borough rate*, la quale avea la stessa natura della *county rate* ed il cui importo era pertanto ripartito fra le varie parrocchie o parti di parrocchia comprese nel borgo in proporzione della complessiva rendita imponibile colla *poor rate* in ciascuna parrocchia o parte

di parrocchia. All'uopo venivano attribuiti al consiglio del borgo tutti i poteri, che spettavano alle *quarter sessions* delle contee in ordine alla *county rate*, e in particolare si dichiaravano applicabili le disposizioni della legge del 1815, che furono altrove riassunte. Coloro, i quali si ritenessero ingiustamente colpiti dalla *borough rate*, potevano appellare alle *quarter sessions* del borgo, se questo avesse (come si dirà) ottenuta la concessione di tale Corte, ed altrimenti alle *quarter sessions* della contea, nella quale il borgo era situato. — In quei borghi, in cui speciali Atti locali avessero autorizzata la imposizione di una *watch rate* per sopperire alle spese del servizio di polizia ed insieme con queste anche ad altre spese, erano dati al consiglio gli stessi poteri conferitigli rispetto alla *borough rate* per decretare la *watch rate* (però in misura non eccedente la media dell'imposta percepita negli ultimi sette anni), e gli era altresì data facoltà di estendere la imposizione della *watch rate* alle parti del borgo non comprese nell'Atto, che l'avea autorizzata nel resto del borgo.

I conti delle entrate e delle spese doveano essere tenuti dal tesoriere, essere sempre aperti all'ispezione degli *aldermen* e dei consiglieri ed essere presentati nel marzo e nel settembre di ogni anno agli *auditors*, i quali — in unione ad un membro del consiglio designato dal *mayor* — aveano da procedere al loro esame ed alla loro approvazione. Un estratto dei conti dell'anno finanziario dovea essere stampato in settembre a cura del tesoriere: qualsiasi *ratepayer* poteva prenderne conoscenza e richiederne copia.

Speciali Commissioni di pace e magistrati di polizia stipendiati.

Senz'altro in 128 borghi nominativamente indicati dalla legge e nei rimanenti, ove le piacesse sopra petizione del consiglio del borgo far la concessione di una speciale Commissione di pace, la Corona era autorizzata a

nominare quante persone stimasse opportuno a fungere da giudici di pace nel borgo. Questi giudici di pace, i quali costituivano una *separate Commission of the peace*, doveano nel tempo, in cui esercitassero l'ufficio, avere la loro residenza nel borgo o dentro un raggio di sette miglia; non aveano bisogno di possedere il censo richiesto per i giudici di pace delle contee; potevano funzionare nel borgo sia isolatamente, sia nelle *petty* o nelle *special sessions* e nell'esercizio di tale giurisdizione non avevano la concorrenza dei giudici di pace della contea ogniqualvolta nella regia concessione vi fosse quella *non intromittant clause*, che divenne la regola generale: ma non potevano prender parte alle *general* o *quarter sessions* della contea, nè alla imposizione della *county rate*. Inoltre, rendendo generale un provvedimento adottato nel 1792 per Londra e successivamente per qualche altra grande città, si stabiliva che il consiglio di un borgo potesse fare un *byelaw* per la istituzione di uno o più magistrati di polizia stipendiati nella misura da esso determinata, e che la Corona, ove stimasse conveniente che tale *byelaw* avesse esecuzione, potesse nominare uno o più avvocati *(barristers-at-law)*, aventi almeno cinque anni di esercizio, a fungere, *during His Majesty's pleasure*, quali *police magistrates* e *justices of the peace* del borgo.

I *quarter sessions boroughs.*

I borghi, che avessero ottenuta in passato una *separate court of quarter sessions* ed intendessero di continuare ad averla o quelli, che desiderassero di ottenerne la concessione, potevano indirizzare a tale scopo una petizione alla Corona, che, ove l'accogliesse, avea da nominare un *barrister-at-law* (avente almeno cinque anni di esercizio) all'ufficio di *recorder* del borgo, *during his good behaviour*. Il consiglio, che già nella petizione dovea aver determinato lo stipendio da corrispondere al *recorder*, avea poi

da nominargli un *clerk of the peace*, di cui fissava gli emolumenti. Il *recorder* diventava *ex officio* giudice di pace pel borgo e vi godeva la precedenza onorifica subito dopo il *mayor*. Sedendovi come giudice unico, egli doveva tenere una volta ogni trimestre (e più spesso ove lo stimasse necessario o la Corona glielo ordinasse) una *court of quarter sessions* per il borgo, la quale avea competenza in tutte le materie attribuite alle *quarter sessions* delle contee all'infuori della imposizione della *county rate* e della giurisdizione in materia di licenze per gli esercizi pubblici. I borghi, a cui fosse concessa una *separate court of quarter sessions*, non erano più soggetti alla *county rate*, ma doveano col *borough fund* sostenere le spese dell'accusa innanzi alle assise per i crimini commessi nel loro territorio e contribuire alle spese della contea (dedotte quelle dell'accusa innanzi alle assise) nella stessa proporzione, in cui il borgo vi avrebbe contribuito colla *county rate*, se non avesse avuto una *separate court of quarter sessions*. — Al consiglio dei borghi aventi una *separate court of quarter sessions* era attribuita la nomina del *coroner* del borgo.

Disposizioni varie.

Ogni giurisdizione penale propria dei borghi, che non fosse contemplata dalle disposizioni surriferite, era abolita. Quanto alla giurisdizione civile, che era esercitata in parecchi borghi dalle *courts of record*, varie norme venivano stabilite per meglio regolarla, tra cui quelle relative alla nomina obbligatoria di un *registrar* (cancelliere). Tutti i diritti da pagarsi al *clerk of the peace* delle *separate courts of quarter sessions*, al *registrar* e ad altri funzionari delle *courts of record*, al *clerk of the magistrates* delle *separate Commissions of the peace* doveano essere determinati dal consiglio del borgo e poi sottoposti all'approvazione del Segretario di Stato (per l'Interno). — In quei borghi poi, ai quali (come fu a suo

luogo riferito) una legge del 1823 avea imposto l'obbligo di avere una *gaol* ed una *house of correction*, le attribuzioni, che rispetto a tali stabilimenti quella legge avea date ai giudici di pace, erano (all'infuori che per l'appello da sentenze di condanna) trasferite al consiglio del borgo.

Qualsiasi *order*, *conviction* od altro atto compiuto in virtù della legge non poteva essere invalidato da un *writ of certiorari*. A tutela poi di coloro che agivano per la esecuzione della legge erano stabilite, relativamente al termine utile per l'esercizio delle azioni giudiziarie ed all'offerta di una indennità, all'incirca le stesse provvidenze, di cui godevano i giudici di pace.

Era infine data autorità alla Corona di concedere Carte di incorporazione e di estendere per tal modo l'applicazione della legge ad altri borghi da questa non contemplati.

§ 39

Concetto informatore della riforma municipale.

Sarebbe inutile dimostrare partitamente la straordinaria importanza della riforma municipale del 1835: chi raffronti coll'organizzazione da essa introdotta l'anteriore costituzione anomala, bizzarra, oligarchica dei *corporate boroughs* comprende quale e quanto profondo rivolgimento ne avesse da derivare nella vita municipale. Eppure la riforma non si era dipartita dal sistema tradizionale della legislazione inglese, abborrente dal creare organismi affatto nuovi, dallo spezzare i legami col passato, dal seguire un indirizzo astratto e dottrinario. Si può fino ad un certo punto asserire che i materiali adoperati nella ricostruzione esistevano da secoli per quanto si trovassero nella maggior parte sformati, dislocati, occultati per

effetto della manomissione delle originarie costituzioni municipali. E per altro verso conviene riconoscere, che i riformatori del 1835 mirarono sovratutto a toglier di mezzo i mali e gli abusi del vecchio sistema e (come era stato dichiarato nel Discorso del Trono di due anni prima) a " porre il governo interno delle *corporate cities and towns* sopra una solida base rispetto alla finanza, alla giustizia, alla polizia. „ Essi pertanto provvidero a stabilire un largo concorso degli abitanti nella costituzione dell'amministrazione del borgo e ad assicurare che questa procedesse con regolarità, con obbiettivi rivolti esclusivamente all'interesse pubblico e fosse soggetta a controllo ed a responsabilità.

La competenza delle corporazioni municipali viene notevolmente aumentata soltanto rispetto alla polizia.

In confronto della preoccupazione di raggiungere questo risultato apparisce essere stata ben poca quella di accrescere e sviluppare le attribuzioni dell'amministrazione municipale in relazione alla moltiplicità, all'intensità, alla complessità dei còmpiti, di cui le nuove correnti sociali, il nuovo indirizzo della vita pubblica, i progressi della civiltà e della ricchezza del paese già aveano cominciato a reclamare l'adempimento dal governo locale nei centri urbani. In un solo campo la funzione municipale fu addirittura trasformata per metterla in accordo con le esigenze dei nuovi tempi, in quello della polizia. Quivi, — da una parte sviluppando e facendo completamente rientrare nella competenza dell'amministrazione del borgo quei particolari ordinamenti di polizia che per l'autorità datane da varî Atti erano stati costituiti in buon numero di città, dall'altra generalizzando l'istituzione di una forza di polizia stipendiata, che era stata fatta per Londra nel 1829 (10 Geo. IV c. 44), — fu compiuta una riorganizzazione del servizio in modo efficace e rispondente al bisogno (divenuto imperioso nei centri urbani, specialmente per l'aumento della popolazione e

del proletariato fluttuante,) di una tutela dell'ordine pubblico, delle persone e degli averi dei cittadini ben più assidua ed energica che non fosse in passato. E parte essenziale di questa riorganizzazione fu la separazione delle attribuzioni giurisdizionali dei giudici di pace, in materia di polizia, dalla sua amministrazione economica, che venne affidata al consiglio del borgo e subordinatamente al suo *watch committee.* Ma all'incontro, negli altri campi della vita comunale, la funzione amministrativa del borgo non veniva punto, o soltanto poco, estesa. Il che apparisce evidente quando si consideri che, in armonia al sistema generale della legislazione inglese e sempre mai seguìto in passato rispetto alle corporazioni municipali, di non attribuire cioè ad alcuna autorità od ente del governo locale una competenza generica, indefinita ma soltanto poteri specificatamente determinati, i consigli dei borghi non ebbero dalla legge del 1835 alcun mandato generale amministrativo, ma soltanto le attribuzioni da essa espressamente conferite. Pertanto, a non dire dell'assistenza dei poveri o dell'istruzione pubblica primaria, i servizî stessi della viabilità, della nettezza, della fornitura dell'acqua, dell'illuminazione, gli scopi del risanamento, ecc., rimanevano fuori della competenza dell'amministrazione municipale a meno che i *trustees,* i quali fossero stati istituiti da Atti locali per tali servizi e scopi, deliberassero di cederle i loro poteri e salvo i poteri attribuiti al consiglio rispetto all'illuminazione di una parte del borgo non compresa in un Atto locale. Evidentemente il legislatore, avendo sovratutto rivolto lo sforzo della riforma alla ricostituzione di un organismo municipale sano e forte, pensò di attendere dalla prova dei fatti la conferma che gli ordinamenti divisati fossero atti a conseguire l'effetto, e riserbò all'opera della legislazione successiva l'andare allargando le attri-

buzioni, i poteri, i doveri delle amministrazioni dei borghi man mano, in quella misura ed in quei luoghi che se ne manifestasse la necessità o la convenienza.

Le condizioni dell'elettorato e dell'eleggibilità.

Fatte queste avvertenze circa la portata generale della riforma, conviene illustrarne brevemente alcuni punti speciali. Le condizioni di residenza, di *occupation*, di pagamento dei tributi locali, che si richiedevano per l'iscrizione nel *burges roll* e quindi per l'esercizio del diritto elettorale, erano tali che davano affidamento dell'interesse dei *burgesses* al migliore e più economico andamento dell'amministrazione municipale e nello stesso tempo rendevano possibile a coloro, che aveano tale interesse, una partecipazione nel governo della città. E questa partecipazione non era limitata all'elettorato, ma comprendeva anche quel controllo di tutti gli atti e conti dell'amministrazione municipale, che era reso agevole dalle larghe norme stabilite circa la loro pubblicità ed in cui si era cercato un efficace rimedio contro gli sperperi e gli abusi dei *select bodies*. L'esercizio delle attribuzioni della corporazione municipale era, per effetto del censo di eleggibilità, riservato alla classe agiata della cittadinanza, il cui interessamento alla cosa pubblica era naturalmente maggiore ed alla quale, per questa ragione e come corrispettivo della riserva fatta a suo favore delle cariche onorifiche, ne era imposta l'accettazione sotto pena di ammenda. Le funzioni direttive dell'amministrazione del borgo spettavano poi effettivamente al consiglio nella sua costituzione collegiale.

La costituzione dell'autorità municipale.

All'infuori della presidenza del consiglio, non era data al *mayor* alcuna attribuzione propria e personale: ciò che però non impediva che alla dignità dell'ufficio potesse accompagnarsi, quando il *mayor* fosse persona capace, un'importante influenza morale sull'andamento dell'amministrazione. E particolari effettive attribuzioni non erano

assegnate nemmeno agli *aldermen*, la cui conservazione dovette essere consentita alla Camera dei Lords ed i quali, sia perchè erano l'emanazione di una elezione di secondo grado, sia perchè in pratica erano quasi sempre scelti fra i consiglieri anziani ed in genere fra le persone più esperte nell'amministrazione, rappresentavano nel consiglio (grazie anche alla loro lunga permanenza in carica) l'elemento della tradizione e della continuità amministrativa e vi portavano la serenità di giudizio derivante dalla loro indipendenza dal suffragio della massa dei *burgesses*. Ora, queste varie circostanze aveano per conseguenza che anche gli *aldermen* esercitassero ordinariamente una larga influenza, alla quale venne a contribuire l'uso ragionevole di eleggerli a presiedere i varî comitati. La costituzione dei comitati offriva poi l'organismo destinato a render possibile al consiglio l'esercizio delle sue attribuzioni esecutive, che sarebbe stato incompatibile colla necessità della continua azione collettiva di un corpo molto numeroso. Essi rendevano possibile l'attivo interessamento e l'effettiva cooperazione dei singoli membri del consiglio all'amministrazione corrente e, poichè al consiglio era riservata l'approvazione dei loro atti in base alle relazioni ed alle proposte che gli aveano da presentare, il sistema combinava una grande specializzazione coll'armonia fra i singoli rami dell'amministrazione e coll'unità dei criterî direttivi.

Giudici di pace e *quarter sessions* municipali.

Meritano infine particolare considerazione le disposizioni relative ai giudici di pace. Pur dando modo ad un gran numero di borghi di conservare od ottenere una separata Commissione di pace, si abolirono, per metter fine agli inconvenienti di cui si è altrove fatto cenno, i giudici di pace sia elettivi, sia *ex officio*, salvo che nei riguardi del *mayor*: però si continuò nell'uso antico di non richiedere la qualifica del censo pei giudici di pace municipali.

Come apparisce dal riassunto della legge, la giurisdizione delle Commissioni di pace dei borghi corrispondeva, in sostanza, a quella esercitata dai giudici di pace della contea in una *division*, e le attribuzioni di quei magistrati municipali erano sovratutto limitate nel campo propriamente amministrativo dove, come per gran parte del servizio di polizia, la competenza del consiglio del borgo escludeva la loro. È poi meritevole di particolare nota la facoltà data alla generalità dei borghi di istituire *stipendiary magistrates*: ma in pratica ne approfittarono soltanto le città più popolose, dove l'esercizio della giurisdizione di polizia e la repressione dei minori reati richiedevano una straordinaria assiduità, e quindi in generale continuò a prevalere nei borghi il sistema dei giudici di pace onorari. — All'incontro nelle *separate courts of quarter sessions*, di cui la legge rendeva possibile la concessione a parecchi borghi, l'opera, che i giudici di pace continuavano a prestare gratuitamente nelle *quarter sessions* delle contee e che in passato aveano più o meno effettivamente prestata nelle *quarter sessions* dei borghi, era dappertutto ed interamente sostituita da quella di un magistrato stipendiato, del *recorder*; e pertanto le *quarter sessions* di quei borghi, dove furono istituite, non ebbero più alcuna relazione coll'ufficio dei giudici di pace.

§ 40

L'*Highway Act* del 1835.

Nello stesso anno della riforma municipale fu approvata una legge (5 & 6 Will. IV c. 50) che, abrogando tutte le antecedenti, riordinava il servizio relativo alle *highways*. Al riassunto delle disposizioni di questa legge conviene però premettere l'avvertenza che per antica consuetudine molti erano i casi, in cui alla manutenzione

stradale non veniva provveduto in modo cumulativo per tutta l'estensione del territorio della parrocchia, ma singole parti, per lo più singoli villaggi formanti parte di una stessa parrocchia, vi provvedevano separatamente. Ora, tale condizione di cose, la cui conseguenza era che, non di rado, la parrocchia, quale circoscrizione per l'amministrazione dei poveri, non corrispondesse alla circoscrizione per l'amministrazione delle *highways*, non fu modificata dalla legge del 1835. Questa nelle disposizioni preliminari dichiarava di comprendere sotto l'espressione di *parish* sia ogni parrocchia, sia ogni località, la quale provvedesse in modo separato alla manutenzione delle proprie *highways*, e dichiarava altresì che ogni disposizione concernente la *vestry* dovesse intendersi estesa all'assemblea degli abitanti, che contribuivano alla manutenzione stradale in una di quelle località.

I *surveyors of highways.*

L'*Highway Act* del 1835 stabiliva che gli abitanti della parrocchia nella stessa assemblea annuale, in cui designavano le persone che aveano da esser nominate *overseers of the poor*, eleggessero uno o più parrocchiani, aventi una determinata qualifica di censo, a coprire l'ufficio di *surveyor*, il cui principale dovere era di provvedere alla manutenzione delle *highways*. La persona eletta, ove non potesse invocare uno dei motivi di esenzione ammessi per la carica di *overseer*, era obbligata ad accettare e ad adempiere l'ufficio sotto pena di un'ammenda di L. s. 20, ma poteva nominarsi un sostituto coll'approvazione dei giudici di pace *in special session*. La maggioranza degli abitanti, anzichè eleggere nel modo anzidetto un *surveyor*, che adempisse l'ufficio gratuitamente, poteva nominare a fungere da *surveyor* un individuo capace ed esperto e determinare lo stipendio, con cui dovea essere retribuito. Infine, quando gli abitanti della parrocchia trascurassero o rifiutassero di eleggere un *surveyor* o questi fosse morto,

avesse cessato di possedere le necessarie qualifiche, non assumesse l'ufficio o non ne adempisse i doveri, ecc., i giudici di pace *in special session* aveano autorità di nominare un *surveyor* con o senza stipendio, il quale rimaneva in carica fino alla prossima assemblea annuale da tenersi per l'elezione del *surveyor*.

Highway districts.

Le *vestries* di due o più parrocchie potevano deliberare di chiedere (a mezzo del presidente o di un *churchwarden*) alle *special sessions*, se erano situate in una stessa *division*, ed altrimenti alle *quarter sessions* l'autorizzazione di formare un distretto, in cui un comune *surveyor* provvedesse all'amministrazione delle strade, proponendo nello stesso tempo la persona adatta ad essere *district surveyor* e la quota dello stipendio annuale, che dovea essergli corrisposta da ciascuna parrocchia. I giudici di pace aveano podestà di accogliere la domanda, di unire le parrocchie in distretto e di nominare il *district surveyor*. Siffatta unione di parrocchie avea da durare un triennio e, questo compiuto, continuava sino ad un anno dopo che una delle *vestries* avesse notificato la sua deliberazione di cessare dal formar parte del distretto. Nel caso dell'unione di più parrocchie in un distretto, ciascuna di esse dovea però eleggersi un *surveyor*, il cui solo ufficio era di provvedere alla ripartizione ed all'esazione dell'*highway rate*. Il *district surveyor*, che invece non avea alcuna ingerenza in tale materia, aveva in tutte le altre i poteri ed i doveri spettanti ai *surveyors* ordinari: egli però non poteva spendere il danaro contribuito da una parrocchia se non a diretto beneficio di questa, salvo che la *vestry* consentisse a contribuire a spese di interesse comune delle parrocchie unite.

Highway boards.

Ravvisandosi conveniente che nelle parrocchie estese e popolose la manutenzione delle strade fosse diretta e controllata da un certo numero degli abitanti, si dava

autorità alla *vestry* di ogni parrocchia avente più di 5000 ab. di deliberare, colla maggioranza di due terzi dei voti, la costituzione di un *board for the repair of the highways*, di cui doveano essere annualmente elette a formar parte non più di venti, nè meno di cinque persone qualificate all'ufficio di *surveyor*. Il *board* aveva tutti i poteri sia della *vestry*, sia dei *surveyors*; era autorizzato a nominare uno o più *collectors* dell'*highway rate*, un *assistant surveyor*, un tesoriere, un *clerk* ed a determinarne lo stipendio; doveva, prima del giorno della rinnovazione annuale dei suoi membri, presentare alla *vestry* la copia di tutti i conti e dei processi verbali dei propri atti.

L'*highway rate.*

Per sopperire alle spese della manutenzione delle strade, il *surveyor* od i *surveyors* della parrocchia aveano da imporre (cogli stessi poteri spettanti per l'accertamento e per la esazione della *poor rate* agli *overseers of the poor* e con facoltà di ispezionare i loro libri e di averne copia) l'*highway rate* sopra ogni proprietà soggetta alla *poor rate*, e doveano, allo stesso modo che era prescritto per questa, ottenere da due giudici di pace l'approvazione dei ruoli e provvedere alla loro pubblicazione. L'*highway rate* non poteva però eccedere per ogni rata dieci *pence* e per tutto l'anno due scellini e sei *pence* per ogni L. s. di rendita imponibile: una eccedenza poteva essere consentita solamente da quattro quinti dei *ratepayers* all'uopo specialmente convocati. Sopra istanza fatta da una persona che comprovasse la sua impotenza di pagare l'*highway rate*, i giudici di pace, in *special sessions*, aveano autorità, dopo udito il *surveyor*, di ordinare la sua esenzione dall'imposta. — Entro sei giorni dall'elezione annuale del *surveyor*, due *ratepayers* potevano richiedergli che convocasse i *ratepayers* della parrocchia per decidere se quelli di essi, che possedevano mezzi di trasporto, preferissero di dividere fra loro il trasporto dei materiali in propor-

zione ed a discarico delle *rates* che avrebbero dovuto soddisfare: se la maggioranza così deliberava, i giudici di pace in *special sessions* doveano stabilire la tariffa per la valutazione di tali prestazioni.

I conti delle strade.

Con il consentimento della *vestry* il *surveyor* poteva nominare uno o più *collectors* delle *rates*, corrispondere loro i compensi da quella determinati, e doveva esigerne la prestazione di una congrua cauzione e la presentazione di conti regolari. Egli avea poi obbligo di tenere un libro, in cui ogni entrata ed ogni spesa doveano essere specificatamente registrate e del quale ogni *ratepayer* poteva prendere visione o copia, e doveva presentare il conto della gestione annuale prima alla *vestry* e poi ai giudici di pace in *special sessions*. Davanti a questi ultimi ogni *ratepayer* poteva impugnare il conto ed il modo con cui era stato speso il danaro: i magistrati, udito il ricorrente e — dove lo stimassero necessario — il *surveyor*, provvedevano con una ordinanza in merito al reclamo.

Le *special sessions*.

Per l'adempimento delle loro varie attribuzioni i giudici di pace doveano tenere non meno di otto, nè più di dodici *special sessions*; ed in quella stessa sessione, in cui presentava il conto, il *surveyor* dovea anche presentare una particolareggiata relazione scritta sullo stato delle strade e su tutto ciò che vi avesse attinenza.

Disposizioni varie.

La legge conteneva numerose e minute disposizioni relativamente — ai poteri del *surveyor* di estrarre materiali dal *waste land* o da corsi d'acqua, di prendere pietre giacenti su fondi privati non chiusi senza compensare altri danni che quelli provenienti dal loro trasporto, di provvedere e far contratti per l'acquisto ed il trasporto di materiali, ecc., ecc.: — alle distanze dalle strade di piantagioni, siepi, ecc., ai passaggi a livello di ferrovie, ecc.: — alle pene pecuniarie comminate sia a *surveyors* che mancassero ai loro doveri, sia a chiunque ostruisse le

strade o ne danneggiasse le opere; — alla remozione di materie poste sopra o lungo le strade e costituenti una *nuisance*, alla quale, riuscita vana la diffida, il *surveyor* avea da provvedere direttamente in base ad un ordine scritto di un giudice di pace; — al sequestro da operarsi dal *surveyor* degli animali vaganti sulle strade; — ai procedimenti da osservarsi, coll'intervento e coll'approvazione dei giudici di pace, per la soppressione, per l'allargamento, per la rettifica o deviazione di strade. Ai quali scopi, ove si rendesse necessaria la occupazione di private proprietà, il *surveyor* era autorizzato a convenire amichevolmente il compenso sotto la direzione e coll'approvazione scritta di due giudici di pace della *division,* e se l'accordo non riescisse, il compenso, dopo citazione della parte interessata, veniva determinato nelle *quarter sessions* da dodici giurati. Secondo il caso, i due giudici di pace o le *quarter sessions*, quando il *surveyor* non avesse danaro sufficiente per pagare il compenso, lo autorizzavano a procurarselo colla imposizione di una *special rate* da farsi negli stessi modi dell'*highway rate.*

Quando per obbligo inerente al possesso di dati terreni *(ratione tenurae)* o per altra ragione, una corporazione od una persona privata dovesse provvedere alla manutenzione di una *highway,* quella corporazione o persona ovvero, col consenso della *vestry,* il *surveyor* poteva chiedere ai giudici di pace in *special sessions* che dichiarassero *parish highway* quella strada e determinassero l'importo delle spese annue di manutenzione o una somma da pagarsi una volta tanto al *surveyor* dalla corporazione o persona.

Nel caso, in cui una *highway* non fosse convenientemente mantenuta e di ciò un giudice di pace avesse informazione giurata ossia ricevesse denuncia da una persona degna di fede, egli avea da ordinare al *surveyor*

della parrocchia (od alla persona o corporazione obbligata alla manutenzione della strada) di comparire davanti ai magistrati in *special sessions.* Questi — quando non fosse contestata la sussistenza dell'obbligo di riparare la strada, nel qual caso la decisione dovea essere rinviata alle assise od alle *quarter sessions,* — delegavano una persona competente ovvero due di loro a visitare la strada, ed in un'altra adunanza, se si fossero per tal modo convinti del suo difetto di manutenzione, condannavano il *surveyor* ad un'ammenda non superiore a 5 L. s., e gli prefiggevano un termine entro il quale la strada avesse da essere riparata: una seconda ordinanza provvedeva perchè, ove il *surveyor* non eseguisse la riparazione, egli dovesse pagare la somma all' uopo necessaria nelle mani di una persona incaricata di riparare in suo luogo la strada. — Era abolito ogni legale procedimento che in passato poteva essere istituito, per mezzo di denuncia *(presentment),* contro gli abitanti della parrocchia per mancata riparazione delle strade.

In tutti i casi di infrazione della legge, il giudice, al quale ne era fatta querela, avea da ordinare la comparizione del contravventore davanti a due giudici di pace, i quali — accertato il fatto — lo condannavano al pagamento dell'ammenda comminata. Al ricupero sia delle ammende come di qualsiasi somma, che risultasse dovuta da un *surveyor* in dipendenza del conto, ed in genere di spese ripetibili per autorità datane dalla legge, si doveva (dopo che fosse intervenuta la condanna da parte di due o più giudici di pace) procedere, per regola generale, in base ad un *warrant* emanato dagli stessi magistrati, al sequestro ed alla vendita dei beni del debitore; ove tale procedimento tornasse infruttuoso, quei giudici potevano far carcerare il debitore fino a tre mesi nella *common gaol* o nell'*house of cor-*

rection. Metà dell'ammenda andava a beneficio di chi avea denunciata la contravvenzione *(the informer)*, e metà andava pagata al *surveyor* perchè la impiegasse nella manutenzione delle strade; se *informer* fosse stato lo stesso *surveyor*, tutto l'ammontare dell'ammenda avea questa destinazione.

Chiunque si ritenesse gravato da una *rate*, da un *order*, da una *conviction* o da altro atto compiuto dai giudici di pace od anche da altre persone in base alla legge poteva appellare alle *quarter sessions* ogniqualvolta questa non gli avesse data una speciale via di ricorso. L'Atto infine stabiliva norme simili a quelle altra volta ricordate per limitare e rendere meno grave l'esercizio di azioni contro giudici di pace, *surveyors* od altre persone che fossero chiamate a rispondere di atti compiuti per la sua esecuzione.

Importanza dell'*Highway Act* del 1835.

Breve commento basta a far presente la grande importanza della legge che si è riassunta. Anzitutto era resa completa quella trasformazione in pecuniarie delle originarie prestazioni in natura dei parrocchiani, che era stata iniziata da tanto tempo e verso la quale la legislazione dello scorso secolo avea fatto notevoli passi pur mantenendo all'*highway rate* una funzione sussidiaria delle prestazioni in natura. Queste, salvo la consensuale prestazione di carriaggi, venivano ormai abolite e l'*highway rate* doveva sopperire a tutte le necessità del servizio. In secondo luogo merita speciale considerazione il trasferimento della nomina dei *surveyors* dai giudici di pace ai *ratepayers* riuniti nella *vestry*, dove è superfluo avvertire che le votazioni si facevano col sistema del voto plurimo introdotto dal *General Vestry Act* del 1818. Nel complesso però l'ingerenza dei magistrati nel servizio della viabilità parrocchiale era piuttosto aumentata che diminuita essendo

numerosi i casi in cui il loro intervento, la loro approvazione erano formalmente richiesti. Al quale proposito conviene avvertire che l'attribuzione ai giudici di pace del potere di ordinare od autorizzare l'allargamento, la rettifica, la soppressione delle *highways* offriva grandi vantaggi sia per sollecitudine, sia per risparmio di spese in confronto dell'inchiesta preliminare e della licenza della Corona (promosse colla richiesta di un *writ of ad quod damnum)*, che erano prima necessarie, in base alla *common law*, per poter apportare qualsiasi cambiamento relativamente alla sede delle strade. Notevoli, anche perchè in armonia col nuovo indirizzo segnato dalla riforma della legislazione dei poveri, erano la grande agevolezza consentita con quella istituzione di *surveyors* stipendiati, che era del resto contenuta in germe anche nella legge del 1773, — l'ampia facoltà concessa di nominare dei *collectors* per la percezione dell'*highway rate* e di separare per tal modo fino ad un certo punto la funzione amministrativa da quella finanziaria nel campo più propriamente esecutivo, — la costituzione di un numeroso personale di impiegati stipendiati, consentita ai *boards* nelle parrocchie più popolose. Torna poi evidente l'utilità delle disposizioni relative a tali *boards*, disposizioni che permettevano l'agevole adempimento delle funzioni relative alle strade in quelle parrocchie, in cui la *vestry* non vi era adatta per causa del gran numero dei suoi componenti. Infine, poichè lo straordinario numero delle parrocchie o parti di parrocchia e quindi la eccessiva ristrettezza del territorio, dove si provvedeva separatamente alla manutenzione delle strade, dava luogo a gravissimi inconvenienti e rendeva assai difficile che il servizio fosse condotto in modo economico, con capacità tecnica e con una certa uniformità di indirizzo, erano evidentemente assai op-

portune le disposizioni dirette ad agevolare l'unione di due o più parrocchie in *highway districts.* Per questa parte però l'Atto del 1835 ebbe assai scarsa applicazione e, come si dirà a suo luogo, il legislatore si trovò costretto a stabilire in argomento provvedimenti più efficaci.

§ 41.

Ordinamento del servizio dello stato civile.

Nel periodo immediatamente successivo alla riforma parlamentare del 1832 vennero approvate anche le leggi che ordinavano il servizio dello stato civile e che ne costituiscono tuttora le norme fondamentali.

La registrazione delle nascite, dei decessi e dei matrimonî era in passato commessa al clero della *Established Church*, la cui successione in tale ufficio al clero cattolico era stata legalmente determinata fino dal primo tempo della Riforma religiosa (1538). Parecchie leggi aveano successivamente regolata tale materia, ma tutte conservarono il privilegio di funzione e di efficacia anche civile agli atti ed ai registri della Chiesa ufficiale. Ciò era cagione di gravissimi inconvenienti, essendo i registri parrocchiali tenuti in modo trascurato ed incompleto anche perchè vi si annotavano per lo più solamente le nascite e le morti, rispetto alle quali la *Established Church* interveniva colle sue cerimonie. D'altra parte, è ovvio immaginare a quali recriminazioni desse giustamente luogo la posizione privilegiata attribuita al clero della Chiesa episcopale: i lamenti erano sovratutto asprissimi relativamente ai matrimonî, che ancora una legge del 1823 (4 Geo. IV c. 76), comminando le più gravi pene, esigeva fossero celebrati (eccetto che pei Quaccheri e per gli Ebrei) da un ministro

della *Established Church* secondo i suoi riti e con le sue cerimonie. La relazione di una Commissione nominata nel 1833 dalla Camera dei Comuni per esaminare lo stato generale dei registri parrocchiali e delle leggi relative avea dimostrata l'urgente necessità di una radicale riforma. Questa riforma fu compiuta da due leggi del 1836: il *Marriage Act* (6 & 7 Will. IV c. 85), il quale principalmente provvedeva a permettere che il matrimonio fosse celebrato tanto coi riti della *Church of England*, quanto con quelli di qualsiasi altra Confessione religiosa ovvero anche in forma puramente civile, — ed il *Registration Act* (6 & 7 Will. IV c. 86), il quale stabiliva un servizio civile indipendente, sebbene coesistente con quello ecclesiastico, per la registrazione delle nascite e dei decessi, servizio che il succitato *Marriage Act* estendeva ai matrimonî.

Il *General Register Office* ed i *registrars* delle nascite e dei decessi.

Un ufficio centrale, *the General Register Office,* retto sotto la dipendenza di uno dei principali Segretarî di Stato (quello per l'Interno) dal *Registrar General*, veniva istituito a Londra allo scopo di tenere un registro di tutte le nascite, le morti ed i matrimonî e di emanare norme e provvedimenti per disciplinare il relativo servizio. I *guardians* di ogni unione e di ogni parrocchia, dove fosse stato costituito un *board of guardians* in base alla *Poor Law* del 1834, doveano dividere l'unione o la parrocchia in quel numero di *districts* che, salva l'approvazione del *Registrar General*, stimassero conveniente, e doveano nominare una persona a fungere in ciascun distretto quale *registrar* delle nascite e delle morti ivi avvenute: còmpito che veniva agevolato al *registrar* dall'obbligazione imposta a determinate persone di fargliene denuncia. Il *clerk* dei *guardians* o, dove nol volesse o non ne avesse l'attitudine, altra persona da essi nominata fungeva da *superintendent registrar*: sia

il *superintendent registrar*, sia ogni *registrar* doveano avere le qualifiche determinate dal *Registrar General* e conservavano l'ufficio finchè a lui piacesse *(during pleasure)*. Quanto alle parrocchie dove ancora non fosse stato costituito un *board of guardians*, i *Poor Law Commissioners* doveano formarne dei distretti provvisorî e nominare per ciascuno un *registrar*: spettava invece al *Registrar General* nominare un numero sufficiente di *superintendent registrars* per tali distretti. Il *Registrar General* forniva tutti i libri per la registrazione delle nascite e delle morti, ed ogni *superintendent registrar* ne faceva la distribuzione ai *registrars* dei distretti sottoposti alla sua sorveglianza. Il costo di tali libri dovea essere pagato dai *guardians* sui fondi da loro amministrati, ed in egual modo avea da essere sostenuta la spesa necessaria per gli ufficî. I *guardians* doveano pure pagare (caricandoli però sulla rispettiva parrocchia) gli emolumenti che, in base ad una scala decrescente, erano attribuiti per la registrazione di ogni singola nascita o morte al *registrar* di ciascun distretto. Questi doveva quattro volte all'anno trasmettere al *superintendent registrar* una copia delle registrazioni di nascite e morti da lui fatte nel trimestre e dovea anche trasmettergli i libri, quando fossero riempiuti.

I matrimonî. Quanto ai matrimonî, spettava al *superintendent registrar* nominare una o più persone a fungere da *registrar*: a questi *registrars* venivano somministrati i libri per la registrazione dei matrimonî celebrati alla loro presenza e pei quali le parti doveano loro soddisfare determinati diritti. All'incontro i matrimonî celebrati negli edificî adibiti al culto della *Established Church*, dei Quaccheri e degli Ebrei doveano essere registrati, a cura dei ministri della Chiesa e, per i Quaccheri e gli Ebrei, a cura delle persone all'uopo riconosciute, in libri a loro forniti dal

Registrar General. Un duplicato dei registri matrimoniali tenuti sia presso i *registrars*, sia nei suindicati edifici adibiti al culto dovea essere trasmesso quattro volte all'anno al *superintendent registrar*. — Il *superintendent registrar* avea obbligo di riparare alle possibili omissioni, che riscontrasse avvenute nelle copie delle registrazioni di nascite, morti e matrimoni a lui trasmesse, ed avea diritto a ricevere un emolumento dal *Registrar General* per ogni iscrizione suppletiva. Egli doveva poi alla sua volta trasmettere quattro volte all'anno le anzidette copie al *Registrar General*.

Accentramento del servizio dello stato civile.

Dal riassunto fatto apparisce chiaramente che la riorganizzazione, poco innanzi avvenuta, dell'amministrazione dei poveri agevolò di molto la istituzione dei servizî dello stato civile. Però, se le circoscrizioni e gli impiegati di quella amministrazione servirono tanto opportunatamente a dar modo di stabilire in tutto il paese la registrazione civile delle nascite, delle morti e dei matrimoni, torna del pari evidente che nella organizzazione di questo servizio prevalse a tal punto un indirizzo di accentramento da lasciargli la fisonomia di servizio locale soltanto in una parte delle sue esplicazioni meramente esecutive e da farne invece nella sostanza un servizio dello Stato. E pertanto, fatta avvertenza che le leggi approvate in seguito, fra le quali la più notevole fu quella del 1874 (37 & 38 Vict. c. 88), non mutarono in sostanza l'ordinamento del servizio dello stato civile stabilito dalle leggi del 1836, non sarà più necessario di trattarne nel corso di quest'opera.

Importanza dell'ordinamento del servizio dello stato civile.

Ciò osservato nei riguardi propriamente amministrativi, conviene rilevare la grandissima importanza che ebbe la riforma compiuta nel 1836, non solamente dal punto di vista della istituzione di un servizio regolare in una materia così essenziale in cui i vecchi ordina-

menti tornavano assolutamente insufficienti, ma anche perchè essa segnava un nuovo passo assai notevole verso il conseguimento della uguaglianza dei diritti e dei doveri dei cittadini qualunque fosse la Confessione religiosa, a cui appartenessero, e verso la progressiva laicizzazione delle funzioni della pubblica amministrazione. Ma, ad aver presenti i vari punti, nei quali — anche dopo l'approvazione degli Atti del 1836 — la questione religiosa si trovava connessa con la vita pubblica inglese, è opportuno fare cenno della lotta seriamente impegnata nel periodo, di cui si ragiona, sia contro la posizione ancora assai privilegiata della *Established Church*, sia contro gli abusi ed il rilassamento di zelo e di disciplina, che ne menomavano la reverenza e l'influenza sociale. Conviene pertanto sospendere la descrizione degli istituti del governo locale per tornare ad esaminare le condizioni e gli eventi della vita generale del paese nelle loro relazioni con quegli istituti.

CAPITOLO II

Condizioni generali

§ 42.

Riforme di ordine religioso. — La legge sulle decime del 1836.

Generali e giustificati erano i lamenti provocati dalla percezione in natura delle decime, delle quali in altri luoghi si è discorso e che però in notevole parte — quelle particolarmente che i monasteri si erano appropriate — erano colla loro soppressione passate in mani laiche e divenute una proprietà privata. Infatti, a non dire

del carattere vessatorio e litigioso dell'esazione, la decima, senza che chi la percepiva vi avesse minimamente contribuito, veniva prelevata anche sul maggior prodotto dovuto ai miglioramenti agrarî e costituiva pertanto una gravosa imposta sul progresso agricolo ed un serio ostacolo al suo sviluppo. Tali lamenti — anche per la diffusione acquistata dalle Confessioni nonconformiste — erano sovratutto aspri ed insistenti rispetto a quella maggior parte delle decime, che spettavano al clero della *Established Church* ed erano da esso direttamente godute senza che, da secoli, più avessero da sopperire nè alla pubblica assistenza ormai sostenuta dalle *poor rates*, nè alla manutenzione delle chiese e dei cimiteri, che ricadeva sulle *church rates*. In un migliaio circa di parrocchie, dei *private Acts* aveano provveduto alla commutazione delle decime: ma tale procedimento dava luogo a gravissime spese e difficoltà. Una misura di ordine generale diventava tanto più necessaria in quanto in Inghilterra era stata assai viva la ripercussione della violenta agitazione dell'Irlanda contro le decime, per la maggior parte pagate in quel paese da cattolici ad un clero protestante, — agitazione che là era connessa con tutta la questione religioso-politica e che avea reso necessaria l'approvazione di leggi importanti. Dopo varî tentativi fu nel 1836 approvato il *Tithe Commutation Act* (6 & 7 Will. IV c. 71): questa legge istituiva una apposita Commissione, i *Tithe Commissioners for England and Wales*; disciplinava la generale commutazione volontaria per le decime dovute in tutta una parrocchia, che dovea esser deliberata in un'assemblea parrocchiale dei proprietarî delle decime e dei terreni soggetti a decima ed essere approvata dai *Commissioners*; e determinava che, ove tale accordo non intervenisse, i *Commissioners* avessero da procedere alla commutazione

coattiva per via di un loro giudizio arbitrale, basato sull'importo medio della decima nei sette anni anteriori alla legge. La commutazione portava la corresponsione di un'annua rendita fondiaria in danaro (commisurata sul prezzo medio del grano nell'annata), salvo al proprietario del fondo, quando la decima spettasse ad una persona ecclesiastica, di offrire di cederle invece in proprietà una parte del fondo, che sarebbe stato soggetto alla prestazione perpetua della rendita. L'Atto del 1836 fu emendato e notevolmente migliorato da varie leggi successive, fra le quali merita speciale menzione quella del 1846 (9 & 10 Vict. c. 73), che prima provvide ad agevolare il riscatto delle rendite col pagamento di un capitale non inferiore a 24 volte il loro ammontare.

La saggia riforma, per tal modo compiuta, di un istituto, che appunto in ragione della sua antichità si trovava in aspro contrasto con le condizioni del tempo moderno, non soltanto tornò assai vantaggiosa all'economia agraria del paese, ma valse anche ad attutire, nei riguardi della Chiesa ufficiale, una causa continua di lamenti e di odiosità e molto giovò alla sua pace togliendo di mezzo le contese, che assai spesso inacerbivano le relazioni fra il parroco ed i più agiati ed influenti dei suoi parrocchiani.

Leggi relative ai benefici ecclesiastici.

Contemporaneamente alla legge sulle decime fu iniziata una serie di riforme che, addentrandosi nella organizzazione stessa della Chiesa di Stato, miravano a togliere i gravissimi inconvenienti provenienti da una enorme sperequazione nei redditi specialmente degli alti uffici ecclesiastici, dalla generale inosservanza dell'obbligo della residenza, ecc., ecc. Dopo la riforma parlamentare, la domanda della pubblica opinione, perchè quegli abusi fossero repressi, si era fatta più insistente che mai, e nel 1835 si era dovuto, per darle soddisfa-

zione, nominare una Reale Commissione d'inchiesta. In armonia alle sue conclusioni una legge del 1836 (6 & 7 Will. IV c. 77) istituì degli *Ecclesiastical Commissioners*, i quali doveano proporre alla Corona i provvedimenti (da esser resi esecutorî con una regia ordinanza) adatti a fare pei vescovadi (man mano che diventassero vacanti) una nuova assegnazione dei loro redditi ed a stabilire una loro migliore circoscrizione. Due anni dopo, l'Atto 1 & 2 Vict. c. 106 si propose di ovviare sia agli abusi derivanti dal cumulo frequente di più ufficî o beneficî in una stessa persona, sia a quelli della non residenza nel beneficio, determinando quando questa potesse venire autorizzata ed in tal caso prescrivendo la nomina di uno o più curati, che adempissero regolarmente i doveri religiosi e fossero convenientemente retribuiti: provvedimenti questi ultimi che erano resi veramente necessarî dalla pratica, prevalente in gran parte del clero, di non risiedere nelle parrocchie commettendone la cura a persone inadatte, senza assegnar loro una rendita sufficiente perchè potessero vivere con decoro. Lo stesso Atto, nell'intento di ottenere una più proporzionata assegnazione di entrate ai varî beneficî parrocchiali e di renderli più adatti al servizio religioso della popolazione, dava modo di unire in un solo due o più beneficî, di separare due o più beneficî, che fossero stati riuniti, di annettere località estraparrocchiali ad una parrocchia o di separare una parte di una parrocchia per farne una nuova parrocchia nei soli rapporti ecclesiastici. — Nel 1840 (3 & 4 Vict. c. 113) si provvide a ridurre i canonicati di molte cattedrali e chiese collegiate ed a sopprimere le *rectories* senza cura d'anime, costituendo per tal modo un fondo, col quale gli *Ecclesiastical Commissioners* potessero accrescere la dotazione di beneficî parrocchiali deficienti.

Il *New Parishes Act*, 1843.

In progresso di tempo, furono approvate parecchie altre leggi simili a quelle che si sono riassunte, ma allo scopo del presente lavoro basta aver fatto presente l'indirizzo adottato in argomento della legislazione moderna; e, per la sua importanza relativamente alla corrispondenza fra la parrocchia ecclesiastica e la parrocchia civile, è opportuno di far cenno solamente del *New Parishes Act* del 1843 (6 & 7 Vict. c. 37). Da questa legge gli *Ecclesiastical Commissioners* furono autorizzati (dopo che ne avessero ottenuto il consenso dal vescovo e ne avessero data comunicazione al patrono per le sue eventuali opposizioni) a proporre alla Corona di costituire una parte di una parrocchia in un separato distretto agli scopi spirituali: avvenuta che fosse la consacrazione di una apposita chiesa o cappella, quel distretto formava una nuova parrocchia con una propria *vestry* e con proprî *churchwardens* pei soli rapporti ecclesiastici, e gli *Ecclesiastical Commissioners* aveano da provvedere (coi fondi a loro disposizione) ad una conveniente dotazione pel ministro. In tal modo venne affidato agli *Ecclesiastical Commissioners* un còmpito affine ed in gran parte concorrente con quello dei *Church Building Commissioners,* di cui si è detto in altro luogo, e fu pertanto naturale che nel 1856 i poteri di questi ultimi fossero trasferiti agli *Ecclesiastical Commissioners* (19 & 20 Vict. c. 55).

Le leggi, delle quali si è fatto cenno, e l'opera zelante dei *Commissioners* valsero a riparare a molti abusi ed inconvenienti, e sovratutto riuscirono ad adattare in molti luoghi le circoscrizioni ecclesiastiche ai nuovi bisogni religiosi, derivanti dall'aumento della popolazione. Ma va notato che, siccome gli ordinamenti civili della parrocchia si trovavano in sostanza amalgamati con quelli ecclesiastici, la corrispondenza, che per effetto di

quelle leggi veniva a mancare in un numero sempre più rilevante di località fra la circoscrizione parrocchiale ecclesiastica e quella civile, contribuiva assai a produrre quella confusione e quel viluppo di circoscrizioni e di autorità locali, di cui si è già discorso e di cui converrà discorrere molte altre volte.

Nuovi passi sulla via della tolleranza religiosa.

Nel periodo di cui si tratta, parecchie leggi furono fatte allo scopo di integrare la tolleranza delle varie Confessioni religiose e togliere le esclusioni o le incapacità, di cui erano ancora oggetto. Nel 1836 la istituzione dell'Università di Londra compensò i *Dissenters* delle esclusioni, a cui erano in vario modo soggetti in quelle di Oxford e di Cambridge; Atti del 1844 e del 1846 abrogarono quasi tutte le disposizioni che erano ancora vigenti contro i Cattolici; nel 1845 gli Ebrei (i quali non potevano approfittare del *Test and Corporation Act* del 1828 perchè richiedeva una dichiarazione di fede cristiana) furono dichiarati eleggibili a tutti gli uffici municipali, e nel 1858 furono ammessi nella Camera dei Comuni. Quanto ai privilegi della Chiesa di Stato nel campo della giustizia penale, ciò che rimaneva di quel cosidetto *benefit of clergy*, per cui i membri del clero accusati di determinati crimini potevano sottrarsi al giudizio delle Corti regie per farne la purgazione canonica davanti a quelle ecclesiastiche, era stato già abolito da due leggi del 1827. Nel 1840 una legge diede modo di esser messe in libertà alle persone incarcerate per causa di contumacia davanti alle Corti ecclesiastiche, ed un'altra limitò la loro giurisdizione negli stessi procedimenti penali contro gli ecclesiastici per fatti relativi al loro ministero. Da una legge del 1860 fu poi abolito il resto di quell'antica giurisdizione *(pro salute animae)*, che era esercitata dalle Corti ecclesiastiche per atti sacrileghi od irriverenti commessi

da laici in luoghi addetti al culto. — Le discussioni avvenute in Parlamento nel 1840 dimostrarono come fosse generalmente riconosciuto il bisogno di una radicale riforma circa la competenza, che la Chiesa era riuscita a mantenere alle sue Corti nel campo civile relativamente alle questioni testamentarie e matrimoniali: ma fu soltanto nel 1857 che codeste materie vennero sottratte al foro ecclesiastico ed attribuite alla cognizione di apposite Corti laiche.

Le varie leggi, che si sono ricordate, aveano in complesso fatta ragione ad una parte assai rilevante delle accuse e delle recriminazioni, che si elevavano contro gli abusi prevalsi nella Chiesa di Stato e contro i privilegî da essa goduti. Quelle leggi non riguardavano però due materie, rispetto alle quali i lamenti dei Nonconformisti erano assai vivi, ossia i cimiteri e le *church rates*. Fintantochè i seppellimenti non potevano esser fatti che nei cimiteri parrocchiali, gli appartenenti ad altre Confessioni religiose doveano subire l'ingerenza del clero della *Established Church*: a ciò, col permettere ed agevolare l'istituzione di nuovi cimiteri non soggetti alla giurisdizione della Chiesa episcopale, andarono ben presto riparando parecchie leggi, delle quali, per evitare ripetizioni, converrà far cenno quando si riprenderà la descrizione degli ordinamenti del governo locale. Quanto poi alle *church rates*, che i membri di altre Confessioni trovavano ingiusto di pagare per sopperire alle spese di un culto da loro riprovato, non mancò negli anni susseguenti alla riforma parlamentare la presentazione di più di un *bill* diretto ad abolirle: ma il tempo non era ancora maturo. Frattanto fu portata davanti alle Corti giudiziarie la questione se, avendo nel 1837 la *vestry* di Braintree, composta in maggioranza di Dissidenti, rifiutato di votare la *church rate*, i *churchwardens* di

quella parrocchia potessero ciononondimeno esigerla di loro autorità: e nel 1853 la Camera dei Lords, giudicando in ultima istanza di tale controversia, la decise in favore della *vestry* di Braintree. Questa decisione fece sì che in breve tempo in varie centinaia di parrocchie, dove i *Dissenters* erano in maggioranza, essi andassero legalmente esenti dalla *church rate*.

Gli attacchi vivaci e persistenti, ai quali la *Established Church* si trovava fatta segno, aveano naturalmente avuto per conseguenza di scuoterne profondamente il clero, di provocarlo a reagire, di incitarlo alla difesa. E questa difesa una parte di esso (i cosidetti *Tractarians)* credette di apprestare assai validamente, rialzando la posizione della Chiesa di fronte al razionalismo, col ridarle il carattere e col richiamarla ai principî del primitivo Cristianesimo, col portarla ad attingere nel Vangelo e nelle antiche tradizioni apostoliche una autorità ben più alta e meno discutibile di quella che le proveniva dalla situazione ufficiale di Chiesa di Stato. Ma la tendenza a riformare in tal senso la dottrina e le discipline della Chiesa anglicana conduceva tanto naturalmente ad un riavvicinamento col Cattolicismo che parecchi addirittura vi si convertirono. Il sentimento, generale nel paese, di ardente Protestantesimo e di inveterato aborrimento per la Chiesa romana ne rimase allarmato e fieramente si sollevò ad impedire che l'*Evangelical* o *Low Church Party* acquistasse la prevalenza. Anzi, quando nel 1850 il Papa volle ristabilire la gerarchia cattolica in Inghilterra, il fermento dello spirito pubblico impose l'approvazione di un *Ecclesiastical Titles Act*, che era diretto contro i prelati cattolici e le bolle papali e che non fu abrogato se non vent'anni dopo.

Risveglio religioso

Frattanto però i vari movimenti di azione e di rea-

zione, che si erano prodotti con alterna vicenda, aveano avuto per effetto di galvanizzare lo spirito religioso del paese e di infondere nuova vita sia nella *Established Church,* sia nelle altre Confessioni, di rinfocolarne lo zelo, di rianimarne la propaganda e di stimolarne quell'attività filantropica, che in Inghilterra costituisce una condizione indispensabile per lo sviluppo della influenza delle varie Confessioni religiose.

§ 43.

Acerbe sofferenze delle classi operaie nel decennio successivo alla riforma parlamentare.

La massa della popolazione, specialmente quella industriale, che avea preso viva parte all'agitazione per la riforma parlamentare, lusingata e fiduciosa di ottenere per tal mezzo un pronto alleviamento delle sue tristi condizioni, non avea avuto motivo per ritenere che la nuova Camera dei Comuni — sorta del resto da un corpo elettorale, dal quale le classi popolari erano escluse, — avesse da realizzare le concepite speranze e da apportare lenimento ai mali lamentati. E pertanto si era diffuso nelle classi operaie un senso di generale sconforto, come l'amarezza di una grande disillusione sofferta. Ventura volle che fra il 1833 ed il 1835 si producesse un risveglio delle manifatture e dei commerci, il quale tornò tanto più vantaggioso alle classi operaie in quanto che all'incirca in quel tempo una successione di abbondanti raccolti, dovuta non meno alla clemenza delle stagioni che alla intensità del progresso agricolo, determinò un tale ribasso nel prezzo del grano che in molti luoghi la sua cultura cessava di essere rimuneratrice e che le acute sofferenze degli agricoltori condussero nel 1836 alla nomina di una Commissione d'inchiesta. Senonchè in questo stesso anno

sopravvenne un periodo di severa crisi monetaria, e mentre di là a non molto, per effetto di cattivi raccolti, i prezzi del grano tornarono ad aumentare rendendo più costosa la vita delle classi lavoratrici, queste si trovarono ad attraversare fra il 1837 ed il 1842 un periodo di crescenti, acerbissime sofferenze economiche. Queste sofferenze erano per la maggior parte dovute al ribasso dei salari, derivante principalmente dal continuo, meraviglioso aumento della popolazione, la quale da 11 milioni nel 1815 era cresciuta a 16 nel 1842. Ed infatti, poichè l'introduzione di macchine e di attrezzi perfezionati nell'agricoltura tendeva a ridurre il numero delle braccia che vi potevano trovare impiego, tutto l'aumento della popolazione si riversava nelle industrie e vi determinava una offerta di mano d'opera tanto più larga in quanto che non era ancora seriamente limitato il lavoro dei fanciulli e delle donne. Quella sovrabbondante offerta di lavoro veniva sfruttata senz'alcun riguardo dalla sfrenata concorrenza degli imprenditori e dei capitalisti, ai quali il buon mercato della mano d'opera, congiunto al progresso continuo e meraviglioso dei processi industriali, permetteva un ribasso sempre maggiore nel prezzo di vendita dei prodotti. E va pur tenuto presente che le scarse mercedi erano spesso falcidiate dal *truck system*, da quel sistema di pagarle in parte con somministrazione di generi alimentari e di altri articoli, che fin dal principio dello scorso secolo parecchie leggi aveano cercato di reprimere e contro il quale era stato più recentemente (1831) approvato l'Atto 1 & 2 Will. IV c. 37. Questa legge, oltre a comminare date pene ai padroni, colpiva di nullità non soltanto il patto, che le mercedi non avessero da esser pagate interamente in moneta corrente o dovessero essere spese in determinato modo, ma lo stesso paga-

mento di salario fatto contrariamente alle sue prescrizioni e dava facoltà all'operaio di tornare a ripeterlo; ma l'Atto non ebbe rigorosa esecuzione e la sua pratica efficacia fu molto scarsa. — Quanta fosse in quegli anni la miseria lo dà a comprendere il fatto che circa 1,400 mila individui (ossia uno sopra undici) ricadevano a carico della pubblica assistenza nonostante la radicale riforma della legge dei poveri. Riforma, la quale d'altra parte, per la dura severità con cui fu applicata e perchè portava un repentino mutamento di sistema, a cui le classi bisognose non erano preparate, — se nei suoi risultati finali riuscì benefica anche ad esse — però (come s'è detto) rese per qualche tempo più dolorosa la loro sorte.

Il *Chartism.* Lo stato di malcontento e di sofferenza economica delle classi lavoratrici determinò una profonda loro agitazione, che in molti centri industriali si tradusse in propositi e manifestazioni di carattere socialista, ma sovratutto fece rivivere quelle aspirazioni ad una decisa partecipazione del popolo nel governo politico del paese che, anteriormente alla riforma parlamentare del 1832, si erano di tratto in tratto manifestate con grandissimo vigore e che quella riforma avea momentaneamente sedate, ma non aveva in alcun modo soddisfatte. Nel 1838 il vecchio programma fu rimesso a nuovo e tradotto in quel documento, che fu detto la Carta del Popolo ed in cui le aspirazioni delle classi popolari, volgendosi alla conquista del potere politico come mezzo per ottenere poi riforme d'ordine economico e sociale, si concretavano nella domanda del suffragio universale, del voto a scrutinio segreto, della limitazione ad un anno della durata del mandato parlamentare, dell'abolizione del censo per l'eleggibilità, dell'indennità ai deputati. Questo diffuso movimento, che dalla *People's Charte*

prese nome di *Chartism* non solo acquistò rapidamente coesione e forza, ma andò ben presto assumendo un carattere minaccioso ed aggressivo. Le riunioni pubbliche, dove si esprimevano gli intendimenti più violenti, l'enorme diffusione dei giornali Cartisti, una organizzazione che si estendeva con straordinaria rapidità, le dimostrazioni colossali, le petizioni al Parlamento, la convocazione a Londra di una Convenzione nazionale ed infine tumulti e tentativi di aperta ribellione gettarono l'allarme nel paese e resero necessaria una repressione, che fortunatamente potè essere compiuta (1839) senza ricorrere a leggi eccezionali, ma valendosi dell'efficacia di quelle ordinarie, riorganizzando in alcune città i servizi di polizia, istituendo regolari procedimenti contro i capi, ecc.

Mentre così l'onda del movimento Cartista si ritraeva nelle masse popolari, ond'era minacciosamente uscita, un'altra agitazione, che faceva appello al loro interesse e pretendeva portar sollievo alla loro sorte per diversa via, l'agitazione per l'abolizione dei diritti doganali sui grani, andava imponendosi nella pubblica opinione. Però questo nuovo movimento non invadeva profondamente le classi lavoratrici, si diffondeva piuttosto tra le classi medie ed anzi sul principio era stato avversato dai Cartisti. L'*Anti-Corn-Law League* (fondata a Manchester nel 1838) era una diretta emanazione dell'indirizzo liberista della nuova scuola economica ed in sostanza promoveva la rivendicazione degli interessi dei capitalisti industriali, che si ritenevano sacrificati a beneficio del *landed interest* dalle *Corn Laws*, come quelle che — rendendo difficili, incerti, non di rado vietando di fatto gli scambi coi paesi esportatori di grano — restringevano l'espansione commerciale, paralizzavano la produzione industriale di un paese divenuto prevalentemente

L'agitazione contro i dazi sul grano.

manifatturiero e — rincarando in misura rilevante l'alimentazione delle classi operaie — doveano o aggravarne la miseria od elevare il costo della mano d'opera a pregiudizio della concorrenza cogli altri paesi. La riforma del 1832 avea fatto largo posto nel nuovo corpo elettorale ai *farmers*, che consideravano un loro essenziale interesse il mantenimento delle *Corn Laws*: niuna meraviglia pertanto che le proposte per la loro abrogazione, presentate alla Camera dei Comuni nel 1834 e negli anni successivi, fossero respinte. Cionondimeno l'*Anti-Corn-Law League* continuava con meravigliosa attività la sua propaganda col mezzo della stampa e dei pubblici *meetings* ed ogni anno la sua organizzazione diventava più forte ed estesa.

La grande riforma economica e fiscale di R. Peel.

Frattanto le considerevoli deficienze, che da parecchi anni si verificavano nel bilancio dello Stato in relazione col ristagno commerciale e con la miseria delle classi lavoratrici, rendevano necessaria una grande riforma economica e finanziaria. E Roberto Peel, accedendo ai principî del libero scambio, imprese nel 1842 questa riforma, diretta a ravvivare i traffici e la produzione industriale, colla soppressione di parecchie centinaia di voci della tariffa doganale, con notevoli riduzioni dei dazî specialmente sulle materie prime e sui prodotti parzialmente manifatturati, coll'abolizione dei diritti sull'esportazione di merci manifatturate e (per compensare l'Erario della perdita e fornirgli un vigoroso cespite di entrata) col ristabilimento dell'*income tax*, che era stata tolta dopo la fine della guerra francese. Rispetto ai grani però una legge del 1842 si limitava a perfezionare il sistema della scala mobile e, pur riducendola, manteneva in sostanza la protezione. La riforma iniziata con grandiosa larghezza nel 1842 e sviluppata tre anni dopo con una nuova attenuazione e

semplificazione della tariffa doganale e coll'abolizione dei residui dazi di esportazione (compreso quello sul carbone) ebbe straordinaria importanza, poichè fece che l'Inghilterra entrasse decisamente sulla via del libero scambio. Ed i benefici effetti ne furono immediatamente sentiti: infatti (come per altra parte vi contribuì il *Bank Act* del 1844, provvedendo a raffrenare ed assidere su solide garanzie la circolazione dei biglietti di banca,) quella riforma contribuì notevolmente a determinare la ripresa di attività commerciale ed industriale che si verificò dopo il 1842, anno nel quale era stata più acuta la depressione economica del paese. I buoni raccolti del 1842 e del 1843 determinarono una rilevante diminuzione nel prezzo dei grani, la domanda di lavoro si ravvivò, l'esportazione andò aumentando in notevole misura, il pauperismo decrebbe.

L'abrogazione delle leggi sui grani.

Ma la malattia, che nel 1845-46 rovinò il raccolto delle patate (di cui si alimentava più di un quinto della popolazione del Regno Unito), congiunta alla scarsità del raccolto del grano, rese impossibile di tener ferma, di fronte alla carestia che minacciava di desolare il paese, l'alta protezione doganale sui grani. E nel 1846, per iniziativa dello stesso Ministero conservatore presieduto da Roberto Peel, quella protezione fu sostanzialmente abolita collo stabilire per tre anni una scala mobile che assicurava la modesta protezione di 4 scellini per *quarter*, ove il grano scendesse al prezzo relativamente basso di 50 scellini per *quarter*, e dopo il triennio l'esiguo diritto fisso di un scellino per *quarter*.

L'abrogazione della legislazione sui grani segnò un'epoca decisiva nella storia economica e sociale dell' Inghilterra. Essa non costituiva soltanto il passo più arduo su quella via del libero scambio che ormai poteva essere percorsa intera senza incontrare gravi difficoltà, ma era

in pari tempo la constatazione ufficiale della preponderanza acquistata nell'economia del paese dagli interessi commerciali ed industriali in confronto di quelli agrarî e, ponendo fine al sistema di secolare protezione doganale del *landed interest*, rappresentava un punto essenziale in quel processo iniziato dalla riforma parlamentare del 1832, che andò gradualmente minando l'assoluto predominio sociale e politico per lo innanzi goduto dalla grande proprietà fondiaria.

Risveglio dell'agitazione Cartista.

La ripresa della prosperità economica del paese era stata turbata dall'ingente provvista di grani esteri, che la malattia delle patate avea resa necessaria; ma a determinare la grave crisi finanziaria, che infierì nel 1847, contribuì sovratutto la febbrile speculazione che in pochi anni avea fatto immobilizzare nella costruzione (non immediatamente produttiva) di ferrovie ingenti capitali, la cui sottrazione alla circolazione ebbe transitoriamente un effetto disastroso per le industrie e pel commercio. Mentre il paese stava risollevandosi da quella crisi, ma ne perduravano tuttora le conseguenze ed era ancora rilevante la quantità dei lavoratori disoccupati ed acerba l'oppressione della miseria nei bassi strati sociali, sopravvennero sul continente gli sconvolgimenti rivoluzionarî del 1848. Per quanto potesse essere favorita dal dissesto economico e dal malcontento diffuso in una parte della popolazione, la loro ripercussione fu debole in Inghilterra e si limitò ad una ripresa dell'agitazione Cartista, che allora aggiunse alle precedenti domande quella della divisione del paese in collegi elettorali di eguale importanza. Anche allora il movimento Cartista pretese imporsi collo spiegamento minaccioso di grandi forze, ma la colossale dimostrazione progettata per la presentazione di una petizione al Parlamento finì in un miserabile insuccesso, dovuto, più ancora che ai provvedimenti presi

a tutela dell'ordine pubblico, alla condanna della pubblica opinione per ogni tentativo di ottenere colla violenza riforme che, quando fossero state mature, la libertà del sistema politico dava modo di conseguire pacificamente. Ma, se l'ultima delle manifestazioni Cartiste finì miseramente ed anzi nocque alla causa popolare ritardandone il trionfo, non è men vero che l'avvenire riserbava l'esaudimento della massima parte del programma Cartista, così come più sollecito e completo l'ebbe l' agitazione, che avea posto in prima linea, come più importante ed urgente di ogni altra, la domanda dell'abrogazione delle *Corn Laws*, ma che in sostanza patrocinava la generale adozione dei principî del libero scambio.

Grande prosperità economica alla metà del secolo.

Quei principî informarono ormai la politica commerciale inglese e furono nel 1849 applicati anche alla navigazione. Certo è che alla metà circa del secolo la vita economica dell'Inghilterra, liberata quasi completamente dagli inceppi del sistema mercantile e mirabilmente ravvivata dall'adozione di quella politica del libero scambio che tanto si confaceva alla superiorità e specialità delle sue condizioni in confronto di quelle di altri paesi, prese uno slancio ancora più meraviglioso di quel che avesse avuto in ogni altro periodo anteriore. E, mentre la cifra complessiva delle importazioni ed esportazioni del Regno Unito da 88 milioni di sterline nel 1830 e da 114 nel 1840 cresceva a 169 nel 1850, il progresso e la prosperità del paese si affermavano con segni così evidenti e la stessa condizione generale delle masse popolari appariva tanto migliorata per l'abbondanza di lavoro e pel minor costo delle cose necessarie alla vita, che gli aspri lamenti e le reali sofferenze dei *landlords* e dei *farmers* per gli scemati prezzi del grano non poterono indurre lo stesso Ministero conservatore (giunto al potere nel 1852) a rimovere il piede dalla politica del libero

scambio: anzichè l'affidamento di un ritorno al protezionismo, che era ormai una causa perduta, essi non ne ebbero che il suggerimento di mirare ad ottenere qualche compenso delle perdite da essi fatte con una riduzione delle gravezze locali.

§ 44.

Progressi dell'agricoltura.

L'agricoltura trovò un efficace rimedio al danno sofferto per la revoca delle *Corn Laws* nei grandi progressi che, sotto lo stimolo delle sue sofferenze, seppe raggiungere nel periodo di cui si tratta e fra i quali meritano speciale menzione la generalizzazione ed il perfezionamento del drenaggio dei terreni, perchè offrono occasione ad esporre cose che toccano da vicino il governo locale.

Leggi che favorivano le opere di drenaggio.

Conviene anzitutto ricordare che, nello stesso anno dell'abrogazione delle *Corn Laws* e quindi coll'intento di compensarne in qualche parte l'effetto aiutando gli agricoltori a mettersi in grado di sostenere la concorrenza estera, l'Atto 9 & 10 Vict. c. 101 autorizzò il Tesoro (col mezzo di quegli *Inclosure Commissioners for England and Wales*, di cui si dovrà dire tra breve) ad accordare ai proprietarî (fino a concorrenza di 2 milioni di L. s. nella Granbrettagna) prestiti garantiti sui loro fondi per la esecuzione delle costose opere di drenaggio. Parecchie leggi tennero dietro a quella del 1846 coll'intento di favorire ed agevolare il drenaggio dei terreni come, ad es., un Atto del 1847 (10 Vict. c. 11) che comprendeva fra le *works of drainage* anche le opere di chiusura e di dissodamento dei terreni, fatte perchè il drenaggio fosse più produttivo; — un Atto del 1849 (12 & 13 Vict. c. 100) il quale, allo scopo di eccitare i privati capitalisti a prestar danaro per le opere di drenaggio, de-

terminava che tali opere avessero da essere approvate dopo un'inchiesta dagli *Inclosure Commissioners* e che col loro intervento potessero essere costituite, pel servizio dei prestiti, delle semestralità ipotecarie *(rent charges)* pel periodo di 22 anni, godenti determinati privilegi di priorità e la stessa procedura di esazione delle *rent charges* costituite per la commutazione di decime; — un Atto del 1850 (13 & 14 Vict. c. 31) che destinava ai prestiti autorizzati dalla legge del 1846 una somma di altri due milioni di sterline. Grande importanza ebbe poi il *Land Drainage Act* del 1861 (24 & 25 Vict. c. 133), intorno al quale è necessaria qualche particolare notizia: infatti quella legge, da una parte, vivificava ed adattava agli scopi delle migliorie agrarie l'istituto dei *commissioners of sewers*, che dopo lo Statuto (a suo luogo ricordato) di Enrico VIII era stato oggetto di alcune altre leggi poco importanti, e, d'altra parte, creava per quello stesso ufficio delle nuove autorità di origine elettiva.

Il *Land Drainage Act* del 1861.

In seguito ad una inchiesta degli *Inclosure Commissioners* ed in conformità ad una loro raccomandazione, che fosse stata provocata dalla petizione dei proprietari di una decima parte dei terreni interessati, la Corona — ove non vi fosse dissenso dei proprietarî di almeno un terzo di quei terreni — poteva istituire e nominare in qualsiasi parte dell'Inghilterra (sia nell'interno del paese che nelle località marittime), assegnando loro l' opportuna circoscrizione territoriale, dei *commissioners of sewers*, i quali avessero non soltanto da curare la manutenzione di opere esistenti (sotto la quale espressione erano compresi provvedimenti relativi allo spurgo ed alla manutenzione di corsi d'acqua, scoli, muri od altre difese contro le acque), ma anche da provvedere pel loro miglioramento (escavazione, allargamento, ecc. di corsi d'acqua e scoli, rafforzamento di opere di difesa) e per la costruzione di

Riorganizzazione dei *commissioners of sewers*.

nuove opere (costruzione di canali e scoli, di opere di difesa, di opere per il drenaggio, per le colmate, per l'irrigazione dei terreni, ecc.). Investiti all'incirca di tutti i poteri già ad essi attribuiti dalla legislazione antecedente, tra cui quello di esigere la *sewers rate*, i *commissioners of sewers* non potevano però provvedere a migliorare le opere esistenti od a costruirne di nuove quando la spesa superasse mille L. s., se vi si opponessero i proprietari di metà dei terreni che avrebbero dovuto sostenerne l'aggravio; per le espropriazioni aveano bisogno (dopo un'inchiesta degli *Inclosure Commissioners)* della sanzione del Parlamento; potevano, coll' approvazione degli *Inclosure Commissioners*, contrarre prestiti ammortizzabili in non più che trent'anni e garantiti da delegazioni sulle *rates*: contro qualsiasi Atto dei *commissioners of sewers* (salvo che nei casi in cui fosse intervenuto un giurì) era concesso l'appello alle *quarter sessions*. —

I *drainage boards.* L'Atto del 1861 stabiliva inoltre, che i proprietarî di una decima parte di terreni paludosi o bisognosi di un sistema combinato di drenaggio, di colmate o d'irrigazione potessero indirizzare una petizione agli *Inclosure Commissioners*, affichè questi, eseguita un' inchiesta ed accertato che i proprietarî di due terze parti dei terreni interessati vi fossero favorevoli, costituissero un *separate drainage district* a mezzo di un *provisional order* da esser poi confermato dal Parlamento. Però una località compresa nella circoscrizione di una *commission of sewers* o di un borgo (o — come si chiarirà — di un distretto soggetto ad un *local board of health* o ad *improvement commissioners)* non poteva essere costituita in *separate drainage district* o formarne parte senza il consenso, rispettivamente, dei *commissioners of sewers*, del consiglio del borgo (o del *local board* o degli *improvement commissioners)*. Nel *drainage district* ogni materia relativa al

drenaggio era di competenza di un *corporate body*, il *drainage board*, al quale spettavano gli stessi poteri dei *commissioners of sewers*. Il *provisional order* avea da determinare il numero e le qualifiche dei membri del *drainage board*: questi nel primo anno venivano nominati nello stesso *provisional order* ed in ogni anno susseguente erano eletti dai contribuenti della *sewers rate* del *district*, ai quali erano attribuiti da uno a dieci voti, secondo l'ammontare della rendita imponibile delle proprietà.

A questi cenni sui *commissioners of sewers* e sui *drainage boards* conviene qui aggiungere per ragione di chiarezza che essi non vanno confusi con altre speciali autorità, che una grande quantità di Atti locali andarono istituendo nel più vario modo perchè provvedessero sia per l'arginatura di fiumi, sia relativamente alle opere, alle condizioni, alle discipline riguardanti la navigazione su fiumi e corsi d'acqua navigabili: siffatte autorità ebbero generalmente nome di *embankment and conservancy boards*.

Al progresso ed alla intensificazione delle culture continuarono a giovare le *inclosures* di *wastes* e *commons of pasture* e di *common arable fields*: questi ultimi, al principio del periodo di cui si tratta, e precisamente nel 1834, erano però ridotti a 264 mila acri, mentre i *commons* comprendevano ancora acri 2,368 mila. Le disposizioni relative alle *inclosures* — a non dire di altri Atti meno importanti — vennero notevolmente emendate da un Atto di carattere generale del 1836 (6 & 7 Will. IV c. 115): ma questo fu sostituito nel 1845 dall'Atto 8 & 9 Vict. 118, il quale, sebbene a sua volta emendato da parecchi Atti successivi, rimase la legge fondamentale in materia ed ebbe ad un tempo l'intento di stabilire una procedura meno costosa e quello di tutelare i diritti dei *commoners* più efficacemente che in passato.

Nuove leggi relative alle *inclosures*.

L'Atto del 1845 costituiva una autorità centrale, gli *Inclosures Commissioners for England and Wales,* i quali, premessa una inchiesta locale, aveano il potere di autorizzare definitivamente le *inclosures* in tutti quei casi (erano il numero maggiore), in cui i *common rights* non fossero indeterminati (come quelli di pascolo spettanti a tutti gli abitanti di un villaggio senza limitazione di tempo e di numero dei capi di bestiame); e dovevano, quando i *common rights* fossero indeterminati, riferire al Parlamento presentandogli dei *provisional orders*, affinchè esso, confermandoli con un proprio Atto, autorizzasse la *inclosure.* Accurate disposizioni provvedevano affinchè fosse preservato il *village green* (il prato del villaggio) per l'esercizio fisico e la ricreazione degli abitanti o fosse, in determinati casi, destinato a tale scopo un appezzamento variabile (secondo l'ammontare della popolazione) da quattro a dieci acri *(allotment for recreation grounds)*; affinchè, quando sussistessero dei *common rights* indeterminati (salvo, se del caso, l'imposizione di un canone) fosse assegnato per beneficio dei *labouring poor* un appezzamento *(allotment)*, il quale avea da essere amministrato, sotto nome di *allotment wardens*, dal ministro della parrocchia, dai *churchwardens* e da due persone nominate annualmente (allo stesso modo degli *overseers)* fra i contribuenti della *poor rate,* e doveva da essi venir suddiviso in piccoli appezzamenti (non eccedenti un quarto di acro) ed essere così affittato annualmente a parrocchiani poveri, ecc. Troppo lungo sarebbe poi accennare le caute e minuziose norme del procedimento prescritto sia per la *inclosure* dei terreni, sia per la permuta ed il raggruppamento di parcelle framezzate a terreni non soggetti ad una vera e propria *inclosure.* Basti notare che il legislatore faceva molto assegnamento sulla opportunità che gli utenti di *common*

rights avrebbero avuta di rappresentare sul luogo le loro ragioni agli *Inclosure Commissioners*, od a chi per essi, — opportunità che per lo innanzi era mancata in quei numerosi casi, in cui le *inclosures* erano state direttamente autorizzate dal Parlamento. Merita poi di essere avvertito che una legge del 1852 (15 & 16 Vict. c. 79) richiese che la *inclosure* fosse in ogni caso (anche trattandosi di *definite common rights)* sanzionata da un Atto del Parlamento.

Leggi che favorivano la disponibilità delle proprietà fondiarie.

Giovò altresì al progresso dell'agricoltura il rilassamento portato da varie leggi nei vincoli, che tanto inceppavano la disposizione delle proprietà fondiarie da parte degli attuali loro possessori. E tra quelle leggi merita particolare attenzione anzitutto un Atto del 1833 (3 & 4 Will. c. 74), che ai *tenants* di *entailed estates* concedeva facoltà di dare in affitto il fondo per un periodo non eccedente ventun anni e dava modo di alienare gli *entailed estates* per mezzo di una registrazione presso la *Court of Chancery,* sostituita ai costosi e complicati espedienti (altrove ricordati) delle *recoveries* e *fines*: la legge tutelava però la stabilità dei *family settlements* richiedendo il consenso del *tenant for life* (dichiarato *protector of the settlement)* per la validità di ogni atto di disposizione che volesse fare colui, in cui favore dovea seguire la trasmissione dei beni. — Una legge assai favorevole alle migliorie agricole dei terreni, sui quali era limitato il diritto del loro attuale proprietario, e quindi anche dei *settled lands*, fu pure l'*Improvement of Land Act* del 1864 (27 & 28 Vict. c. 114). Questa legge, la quale abrogava l'Atto già ricordato del 1849 (diretto a promuovere i prestiti privati per le opere di drenaggio), stabiliva che i *landowners* (e tali definiva coloro che attualmente possedessero la rendita di terreni sia a titolo di *freehold* che di *copyhold tenure)* avessero da chiedere

agli *Inclosure Commissioners* l'approvazione degli *improvements* (nella quale parola venivano esplicitamente comprese, oltre al drenaggio, parecchie altre migliorie agrarie), che essi intendevano di eseguire prendendo danaro a mutuo; che gli *Inclosure Commissioners*, fatta compiere un'inchiesta, avessero — prima di sanzionare gli *improvements* con un loro *order* – da darne pubblica notizia affinchè gli aventi interesse per titolo di reversione di proprietà od altro affine ed i creditori ipotecari vi si potessero opporre: nel caso, in cui costoro facessero opposizione ovvero dovessero essere salvaguardati i diritti di infanti o di figli minorenni dell'attuale proprietario, spettava alla *Court of Chancery* autorizzare i *Commissioners* a sanzionare gli *improvements*. Quando poi gli stessi *Commissioners* avessero constatato la debita esecuzione delle opere, essi provvedevano per la effettiva costituzione della *rent-charge* per il numero di anni già determinato nell'*order*, che avea approvato gli *improvements*.

L'affrancazione dei *copyholds*.

Per quanto riguardava in particolare i *copyholds*, la legislazione andò man mano attenuando le gravose condizioni, a cui quella specie di proprietà era ancora soggetta e che più o meno direttamente ne inceppavano il miglioramento agrario, quali la moltiplicità e l'incertezza dei *manorial customs*, le corresponsioni in natura, i pagamenti *(fines)* dovuti all'antico signore in caso di successione ereditaria o di alienazione del fondo, il diritto *(heriot)* a lui spettante di prelevare e far sua alcuna fra le cose mobili di proprietà del defunto *copyholder*, ecc. Dapprima parecchi Atti (già nel 1841 lo Statuto 4 & 5 Vict. c. 35) provvidero ad agevolare e render validi gli accordi per una commutazione delle varie prestazioni e diritti spettanti al *lord of the manor* e per una volontaria conversione del *copyhold* in *freehold*

(enfranchisement), nonchè a definire e semplificare i rapporti giuridici della *copyhold tenure*. E più tardi altri Atti (primo un Atto del 1852 — 15 & 16 Vict. c. 51) si proposero di rendere, su richiesta sia del *lord*, sia del *tenant*, addirittura coattivo l'*enfranchisement* per l'altra parte, con che veniva iniziata la graduale eliminazione di quella caratteristica figura di proprietà. Tanto negli accordi per la commutazione e per il volontario *ènfranchisement*, come poi nella procedura per l'*enfranchisement* forzoso avea da intervenire una autorità centrale, i *Copyhold Commissioners*, istituiti dall'Atto succitato del 1841 nelle stesse persone dei *Tithe Commissioners* e da una legge del 1851 resi tutt'uno cogli *Inclosure Commissioners*.

Rialzo del prezzo dei grani e prosperità dell'agricoltura dopo la metà del secolo.

Nel periodo qui considerato l'agricoltura raggiunse un grande progresso che fu notevolmente favorito non soltanto dalla legislazione, ma anche dallo sviluppo dei mezzi di comunicazione e di trasporto, di cui si farà cenno più innanzi. Ma quel progresso non sarebbe stato sufficiente ad assicurarle l'êra di indiscutibile prosperità, che godette da poco dopo la metà del secolo fino al 1875 e che fu contrassegnato da un aumento della rendita fondiaria valutato all'incirca nel 25 per 100 e da un aumento ancora maggiore dei salari dei lavoratori campestri, se la discesa dei prezzi dei prodotti e principalmente del grano non soltanto non si fosse arrestata, ma non avesse fatto luogo ad un aumento assai notevole. Certo la rovina del commercio granario russo per la guerra di Crimea (1854-1856) assai vi influì, come in progresso di tempo vi influì lo scoppiare di altre guerre, fra cui quella di Secessione negli Stati Uniti d'America: ma sarebbe fuor di luogo accennare altre cause dell'aumento generale dei prezzi e particolarmente disputare intorno all'influenza che vi abbiano avuto le

scoperte d'oro nella California (1847) e nell'Australia (1851). E se durante il resto di quel periodo non si mantenne il prezzo esorbitante raggiunto dai grani fra il 1854 ed il 1856, pure il loro prezzo fu talmente rimuneratore da fare che l'agricoltura non risentisse più alcuna sofferenza per l'abolizione delle *Corn Laws* e da permetterle di sopportare i gravissimi danni della peste bovina, la quale cominciò ad infierire nel 1865 e raggiunse tale intensità da render necessaria nel 1866-67 l'approvazione di quei *Contagious Diseases (Animals) Acts*, di cui si dirà a luogo opportuno.

§ 45.

Colossale progresso industriale e commerciale.

Il progresso pur così notevole dell'agricoltura era di gran lunga superato da quello prodigioso delle industrie e dei commerci. Principali cause o più cospicui fenomeni di tale sviluppo furono: l'aumento straordinario dell'energia industriale, dovuto ad una applicazione sempre più estesa della forza del vapore; — i continui miglioramenti e le mirabili trasformazioni di tutti i processi industriali, dovuti a nuove scoperte e ad un intenso progresso delle scienze e delle arti; — la rivoluzione che si era prodotta e che si espandeva sempre più in tutti i mezzi e le vie di comunicazione e di trasporto (2000 miglia di ferrovia del Regno Unito nel 1845, divenute quasi 7000 nel 1850 e più che 10,000 nel 1860, per giungere a 15,000 nel 1870; la navigazione a vapore, dal 1838 vittoriosa nella traversata dell'Atlantico ed in tale progressivo aumento che il suo tonnellaggio nominale nel Regno Unito da 90 mila tonn. nel 1840 ed a 110 mila nel 1850 cresceva a 455 mila nel 1860 ed a 1,110 mila nel 1870; la grande riforma del servizio postale del 1839; l'esten-

sione del telegrafo elettrico, inventato nel 1837 e subito dopo la metà del secolo già divenuto tramite di comunicazione sottomarina, nel 1866 anche transatlantica); — il progresso degli istituti e degli strumenti del credito, dei metodi bancari; — il deciso indirizzo della moderna politica coloniale, che a gran parte delle colonie fece dare, all'incirca alla metà del secolo, un reggimento rappresentativo e responsabile e che ormai, anzichè sfruttarle direttamente, ne lasciava sviluppare liberamente il commercio e le industrie, a ragione ripromettendosi dal loro progresso un aumento di prosperità per la madrepatria; — l'aumento prodigioso di popolazione e di ricchezza delle colonie e l'espansione che vi trovava la razza inglese come nel Canadà e più nell'Australia, il cui rapidissimo sviluppo fu potentemente stimolato dalla scoperta dei giacimenti auriferi; — il consolidamento del dominio sull'India col trasferimento, nel 1858, del suo governo dalle mani della Compagnia alla Corona dopo la repressione della grande sollevazione dell'anno prima, e l'estensione di quell'impero per la graduale incorporazione di nuovi vastissimi territori; — la quasi completa applicazione dei principî del libero scambio per effetto della riforma doganale del 1853 e principalmente di quella del 1860, fatta in connessione col trattato di commercio allora concluso colla Francia, che contro una vantaggiosa riduzione degli alti diritti della tariffa francese, specialmente sulla importazione degli articoli manifatturati e del carbone, pattuiva l'abolizione dei residui dazi protettori della produzione industriale inglese, ma le cui disposizioni liberiste, indipendentemente da reciprocanza di trattamento doganale, si estendevano alle merci di tutti gli altri paesi; — la liberazione, gradualmente fatta tra il 1830 ed il 1862, di quasi tutte le manifat-

ture, che vi erano soggette, dalle tasse di fabbricazione; — un aumento meraviglioso della marina mercantile il cui tonnellaggio da 2,202 mila tonn. nel 1830 ne raggiunse 5,691 mila nel 1870; — l'ammontare complessivo delle importazioni ed esportazioni del Regno Unito da 169 milioni di L. s. nel 1850 salito a 375 nel 1860 e superiore a mezzo miliardo nel 1867.

Il gigantesco incremento delle industrie e dei commercî si verificò nonostante che di tratto in tratto sopravvenissero sconvolgimenti gravissimi, come quelli derivanti dalla guerra di Crimea, dalla sollevazione dell'India, da un'aspra crisi monetaria nel 1857, dalla guerra civile americana. La quale, mentre da una parte profittò all'Inghilterra in ragione degli ingenti danni e della paralisi sofferta dai traffici e dalle industrie degli Stati Uniti, d'altro lato, privando quasi completamente le manifatture inglesi dell'approvvigionamento del cotone americano, le ridusse temporaneamente nella più difficile condizione, fu causa di disoccupazione e di crudele miseria per le classi operaie addette a quell'industria, ed inoltre, determinando uno straordinario aumento dei prezzi, e quindi un eccesso di speculazione, contribuì a produrre una nuova crisi nel 1866.

§ 46.

Miglioramento della condizione delle classi lavoratrici.

Un miglioramento nella condizione delle masse, specialmente di quel maggior numero dei lavoratori che era ormai costituito dagli operaî impiegati nelle industrie, dovea verificarsi anche per la sola influenza dei fenomeni e dei fatti sinora accennati, fra i quali erano sovratutto importanti, da una parte, l'espansione meravigliosa dei traffici e delle industrie col conseguente aumento della ricchezza generale del paese e, dall'altra,

la grandiosa riforma fiscale, che, con l'abbandono graduale del protezionismo, andava sopprimendo una cagione di fortissimo aggravio dei consumi popolari ed esplicitamente si proponeva di determinare un ribasso nel prezzo delle cose occorrenti alla sussistenza delle masse o quanto meno di ridurre al minimo l'oppressione tributaria sul bilancio economico delle famiglie operaie. Senonchè altri fenomeni ed altri fatti erano sopravvenuti e sopravvenivano a salvaguardare quel miglioramento da contrarie influenze, a renderlo più intenso, ad imprimergli uno slancio progressivo.

A paralizzare l'effetto, deprimente sui salari, del continuo aumento della popolazione, — la quale da 16 milioni nel 1841 e da 18 nel 1851 cresceva a 20 nel 1861, a circa 21 e mezzo nel 1867, — contribuirono transitoriamente la perdita di due milioni di abitanti sofferta dall'Irlanda per la carestia prodotta dalla malattia delle patate e la conseguente notevole riduzione nel numero di poveri immigranti, che ogni anno si riversavano sul mercato inglese della mano d'opera; e giovarono stabilmente sia la modificazione delle disposizioni relative al *settlement* (delle quali alcuna fu già accennata e le più notevoli saranno esposte in seguito), che combinandosi col progresso nelle vie e nei mezzi di trasporto permettevano ai lavoratori di recarsi dove l'opera loro fosse più ricercata o meglio retribuita, — sia, in misura ancora maggiore, la forte corrente di emigrazione richiamata verso l'America e l'Australia anche dalla scoperta dei giacimenti auriferi. Mentre fra il 1815 ed il 1834 gli emigranti inglesi erano stati 110 mila, essi furono 320 mila fra il 1835 ed il 1850, 1,290 mila circa fra il 1851 ed il 1870.

Contribuì al miglioramento delle masse operaie una mirabile espansione di quei sentimenti umanitari che (come si è accennato) erano così intimamente connessi coll'*evange*-

lical revival ed in genere col ravvivamento dell'attività religiosa delle varie Confessioni. Dalla preponderanza acquistata nella pubblica opinione dalle tendenze filantropiche derivò l'alleviamento di svariate sofferenze, di parecchie condizioni o stati della vita umana; ed in via dimostrativa giova accennare il trattamento dei poveri e dei maniaci, di cui si avrà occasione di discorrere in seguito, la mitigazione apportata da leggi del 1838 e 1844 circa l'arresto dei debitori insolventi che (salvo per determinati casi) fu poi abolito nel 1869 (32 & 33 Vict. c. 62), le razionali riforme gradualmente introdotte nel sistema e nella misura della punizione dei reati, ecc., ecc.

Le leggi sul lavoro.

Un campo, nel quale la corrente dei sentimenti umanitarî riuscì a conseguire risultati sommamente benefici per le classi operaie, fu quello della legislazione sul lavoro. Questa era avversata dalla grande maggioranza di quegli stessi industriali, che erano a capo dell'agitazione per il libero scambio e che giustificavano la loro opposizione ai *Factory Acts* con gli stessi principî di ostilità all'intervento dello Stato, con cui patrocinavano vittoriosamente la causa della libertà commerciale. Ma per superare l'arduo cimento il movimento umanitario non solo ebbe l'aiuto della pressione esercitata sull'opinione pubblica dalle classi operaie, ma trovò largo favore dapprima nelle file dei *Tories*, che serbavano rancore agli industriali per la riforma parlamentare da questi promossa, e poi in generale fra i rappresentanti del *landed interest*, i quali, inaspriti dall'abolizione delle *Corn Laws*, non aveano d'altra parte alcuna ragione per non crearsi una base di influenza sulle masse patrocinando leggi non dannose ai loro interessi, ma — se mai — a quelli del ceto capitalista industriale.

I *Mining Acts*.

L'essere stata l'esecuzione della legislazione sul lavoro attribuita dalla legge del 1833 alla competenza del Go-

verno centrale consente di limitare l'esposizione di tale materia ad un breve riassunto. Anzitutto merita di essere ricordata una legge del 1842 (5 & 6 Vict. c. 99), la quale — sollecita di rimediare alla crudele condizione delle donne e dei fanciulli impiegati nelle miniere di carbone e di impedire i gravissimi pregiudizi della loro salute e della loro moralità, che erano stati messi in luce da una Commissione Reale di inchiesta, — vietò il lavoro notturno in quelle miniere alle persone di sesso femminile di qualsiasi età ed a quelle di sesso maschile sotto ai tredici anni, ed affidò il còmpito di vegliare all'osservanza di tale divieto ad appositi *inspectors of mines* da nominarsi da uno dei principali Segretari di Stato (quello per l'Interno). La stessa legge proibì inoltre che i salari degli operai minatori fossero pagati negli spacci di bevande *(public houses)*, ed attribuì il giudizio di tutte le infrazioni dell'Atto a due o più giudici di pace, salvo appello alle *quarter sessions*. Questo *Mining Act* del 1842 fu la prima di una serie di leggi, le quali andarono disciplinando sempre più estesamente il lavoro nelle miniere, anche sotto il riguardo della sicurezza della vita degli operai: fra quelle leggi ebbe speciale importanza un Atto del 1860 (23 & 24 Vict. c. 151), che assoggettò alle discipline stabilite per le miniere di carbone anche quelle di ferro.

Graduale sviluppo dei *Factory Acts*.

Nel campo della legislazione sulle fabbriche, propriamente detta, ebbe importanza decisiva un Atto approvato nel 1844, sia per la efficacia e la larghezza delle riforme introdotte, sia perchè da allora cominciò una seria e severa applicazione della legislazione sul lavoro. Quella legge (7 & 8 Vict. c. 15) stabilì in generale per le manifatture tessili, animate da forza meccanica, delle notevoli limitazioni circa la durata del lavoro dei fanciulli *(children)*, dei giovani *(young persons)* e, ciò che costituiva una novità, determinò che il lavoro delle donne anche

di età superiore a 18 anni dovesse esser soggetto alle stesse limitazioni di quello delle *young persons*: dispose che i certificati dell'età degli individui impiegati nelle *factories* fossero rilasciati da persone dell'arte medica a ciò delegate da un *inspector*; provvide con nuove discipline all'istruzione dei fanciulli, imponendo ai genitori il dovere di far loro frequentare una scuola in tutti i giorni di lavoro ed ai padroni delle fabbriche l'obbligo sia di ottenere dagli insegnanti i certificati di frequenza per presentarli all'ispettore, sia di pagare, a sua richiesta, al maestro l'onorario per l'istruzione da lui impartita *(school fees)*, salvo a rivalersene sul salario fino a concorrenza del dodici per cento del suo ammontare; fece oggetto di speciali disposizioni i ripari, di cui aveano da esser munite le macchine *(the fencing of the machinery)* per la tutela della incolumità degli operai; creò un apposito Ufficio centrale dei *factory inspectors*, ma — riducendoli ad essere solamente funzionarî amministrativi — tolse ad essi la podestà giudiziaria loro attribuita dalla legge del 1833; attribuì esclusivamente alla competenza di due o più giudici di pace (salvo in determinati casi l'appello alle *quarter sessions)* il giudizio sulle trasgressioni della legge; in parte ripristinando la disposizione dell'Atto del 1831, vietò che potesse conoscerne il giudice di pace, che fosse padrone della fabbrica, suo padre od un suo fratello o figlio; prolungò fino a due mesi il tempo utile per la denuncia delle contravvenzioni, ecc., ecc. — Il *Printeworks Act* del 1845 (8 & 9 Vict. c. 29) estese in sostanza le disposizioni del *Factory Act* del 1844 alle stamperie dei tessuti. Un *Factory Act* del 1847 (10 & 11 Vict. c. 29) ridusse a 10 ore al giorno ed a 58 ore per settimana il lavoro delle *young persons* e delle donne adulte. Nel 1850 (13 & 14 Vict. c. 54) tale limite venne bensì alquanto elevato, ma fu stabilita per le *young persons*

e per le donne adulte la giornata normale di lavoro determinando tassativamente le ore del giorno, fra le quali potevano lavorare, e quelle del pasto: così la giornata legale ossia il tempo, in cui *young persons* e donne adulte potevano lavorare, combaciava col numero delle ore di lavoro giornaliero consentito dalla legge. E ciò — oltre che infrenare moltissime infrazioni che si commettevano e meglio assicurare l'esecuzione delle disposizioni legislative — tornò di grandissimo vantaggio anche agli operai adulti, giacchè questi in un gran numero di casi non potevano esser costretti a lavorare, quando al lavoro non partecipavano i giovani e le donne, e pertanto venivano a godere anch'essi del beneficio della giornata normale di lavoro. Un *Factory Act* del 1853 (16 & 17 Vict. c. 104) provvide a conformare anche la giornata di lavoro dei fanciulli a quella dei giovani e delle donne, ed uno del 1856 (19 & 20 Vict. c. 38) estese le discipline circa il *fencing of the machinery*. Comprendendovi una crescente preoccupazione di regolare il lavoro anche nei rapporti propriamente igienici, la *factory legislation* fu man mano estesa — però con varie modificazioni richieste dalle speciali esigenze delle singole industrie — alle curanderie ed alle tintorie delle materie tessili (1860 — 23 & 24 Vict. c. 78 — e 1862 — 25 & 26 Vict. c. 8): alle fabbriche di merletti (1861 — 24 & 25 Vict. c. 117): agli opifici (1863 — 26 & 27 Vict. c. 38) dove i tessuti tinti vengono rifiniti *(finished)*; alle fabbriche di terra cotta, fiammiferi, carta da parati, ecc. (1864 — 27 & 28 Vict. c. 48); alle fornaci per l'estrazione di metallo dai minerali, alle officine e manifatture del rame e del ferro, alle fonderie, alle manifatture di macchine, di articoli di metallo, di guttaperca animate da forza meccanica, alle manifatture della carta, del vetro, dei tabacchi, alle tipografie, alle legatorie di libri, agli stabilimenti infine

dove non meno di cinquanta persone attendessero ad un processo manifatturiero (1867 — 30 & 31 Vict. c. 103).

Leggi relative ai mestieri.

Nello stesso anno in cui venne decretata quest'ultima larga estensione della *factory legislation*, si provvide a tutelare anche i fanciulli, i giovani e le donne impiegate nella piccola industria, nei mestieri *(workshops)*. In tale campo però la limitazione delle ore di lavoro, i provvedimenti per assicurare l'istruzione, le misure igieniche (come p. es. per prevenire una dannosa aspirazione di polvere) non potevano naturalmente comportare la stessa rigidità di norme adottata nella *factory legislation* propriamente detta. La sorveglianza sull'esecuzione del *Workshops Regulation Act* del 1867 (30 & 31 Vict. c. 146), per ragione di economia e per l'avversione, che in quel tempo si manifestava contro l'accentramento, fu attribuita, più che ai *factory inspectors*, alle autorità del governo locale (le autorità municipali nei borghi, i *local boards* nelle località dove — come si accennerà in seguito — fossero stati costituiti, le *vestries* nelle parrocchie, ecc.), con facoltà di sostenere le spese coi fondi da esse amministrate e colle imposte da esse percepite: però i loro ufficiali non potevano entrare nei *workshops*, dove sospettassero fosse trasgredita la legge, senza averne ottenuta l'autorizzazione da un giudice di pace.

Benefici derivati alle classi operaie dalle leggi sul lavoro.

Di altri Atti si potrebbe far cenno, come ad es. di quelli fatti a tutela dei ragazzi spazzacamini, del *Bakehouse Regulation Act* del 1863, che interdiceva agli individui sotto ai 18 anni il lavoro notturno nei forni, ecc.: ma quanto fu esposto basta a far comprendere come la legislazione sul lavoro stesse in aperto contrasto con quei concetti di assoluta libertà economica, che per lo innanzi erano stati prevalenti, e come rimanesse largamente riconosciuta ed affermata la legittimità dell'intervento dello Stato dove si dimostrasse la necessità di riparare a gravi

difetti, mali e pregiudizi nelle condizioni sociali. A giustificare la loro tenace opposizione gli industriali rappresentavano i danni provenienti dalle interruzioni del lavoro, l'aumento rilevante delle spese generali, la diminuzione che a tutta prima si verificava nella quantità dei prodotti, ecc., ecc. Ma l'incessante progresso nei processi meccanici permise che, nonostante la legislazione industriale, la copia della produzione andasse crescendo: la potenza produttiva degli operai aumentò in ragione della restrizione imposta alla durata del lavoro perchè non rimanesse stremata la loro energia; la diffusione sempre più larga del sistema della retribuzione a cottimo diede modo agli operai di rifarsi della diminuzione di mercede che avrebbe potuto derivare dall'abbreviamento della giornata di lavoro; gli impedimenti frapposti allo sfruttamento del lavoro delle donne e dei fanciulli e la parziale sua sostituzione con quello di operai adulti favorirono il rialzo delle mercedi; sovratutto furono risparmiati raccapriccianti patimenti, fu arrestato il degradamento pauroso che fin dalla più tenera età si verificava nella condizione fisica e morale delle classi operaie, ed anzi fu reso possibile che esse andassero risollevandosi dallo stato di abbiezione e di abbrutimento ed entrassero sulla via di un largo progresso, che, senza la legislazione industriale, sarebbero state impotenti a produrre od a stimolare sia la legislazione sanitaria, sia le riforme e le provvidenze modernamente introdotte in altri campi della vita sociale.

La legislazione sanitaria.

Dacchè si è accennato alla legislazione sanitaria, della quale si dovrà diffusamente discorrere come di materia venuta a formar parte intima ed essenziale del governo locale, è opportuno far presente in questa rapida rassegna di condizioni e di fenomeni di ordine generale, che uno dei fatti più meravigliosi ed importanti dell'epoca, di cui

si tratta, è costituito da quelle scoperte nelle scienze mediche, le quali trasformarono la conoscenza delle condizioni necessarie o propizie alla conservazione della salute e determinando la natura di molte malattie giunsero a ridurre la generalità e la intensità dei pericoli che ne derivavano. E mentre quelle scoperte, congiungendosi ad un mirabile progresso della chirurgia (la cui potenza veniva moltiplicata dall'introduzione dell'uso degli anestetici e del metodo antisettico) apportarono l'inestimabile beneficio di alleviare i patimenti della vita umana, di prolungarne la durata, di preservare o ripristinare l'integrità delle sue forze fisiche, esse furono che dimostrarono necessario, resero possibile, indirizzarono l'energico ed efficace intervento della legislazione e dell'amministrazione agli scopi della sanità pubblica. Intervento che, come era naturale, tornò sovratutto vantaggioso alle classi lavoratrici, le cui condizioni sanitarie erano incomparabilmente più tristi e pericolose e richiesero le riforme igieniche ed edilizie più profonde e dispendiose.

Il principio di associazione nelle classi operaie.

Il miglioramento nella condizione generale delle masse operaie sarebbe assai imperfettamente raffigurato sia nelle cause che lo determinarono, sia nei suoi stessi elementi costitutivi, se non si facesse presente la forza che a loro venne dal principio di associazione.

Origine delle *trade unions*.

Sebbene in alcuni rami d'industria se ne fossero formate fin dal principio dello scorso secolo, fu per lo più allorquando collo sviluppo della nuova organizzazione industriale, del *factory system*, diventò generale la separazione tra i lavoratori e gli strumenti del lavoro, che si andarono costituendo quelle associazioni di operaî salariati, che sono conosciute sotto il nome relativamente moderno di *trade unions*. Senza alcun rapporto di successione alle *craft gilds* medievali, le quali emanavano da una organizzazione economica affatto diversa, in cui

il lavoratore era o tendeva a diventare imprenditore industriale, e che erano favorite dal riconoscimento dello Stato, — le *trade unions*, che in sostanza si proponevano di ottenere l'aumento dei salari, sorgevano in aperto contrasto con tutta la vecchia regolamentazione autoritaria del lavoro e si trovavano pertanto ad essere oggetto di repressione da parte delle *Combination Laws*. Queste leggi non riuscivano però ad impedirne lo sviluppo come non riuscivano ad impedire gli scioperi, che si verificavano frequentemente sia sulla fine dello scorso secolo, sia nel principio di quello presente, dando luogo non di rado alle più brutali violenze ed a vere sommosse, e che ora erano l'effetto dell'avvenuta costituzione di *trade unions* ed ora erano occasione ovvero per la irritazione prodotta dall'insuccesso erano stimolo agli operaî per costituirle ed assicurarsi coll'organizzazione migliori condizioni di lotta per il futuro. E d'altro lato la costante persecuzione delle coalizioni fra gli operaî, mentre quelle fra i padroni, del pari formalmente vietate dalla legge, non davano luogo ad alcuna effettiva repressione, rappresentava un ingiusto trattamento dei deboli e contribuiva ad aumentare l'asprezza dei contrasti fra capitale e lavoro. Le *Combination Laws*, come altrove si è accennato, furono abolite: ma, se da allora non si ebbero a deplorare taluni degli eccessi che per lo innanzi si commettevano, quell'abolizione fu lungi dal realizzare tutte le speranze di pacificazione che si erano concepite, e ben presto non mancarono di prodursi, nei principali rami d' industria, scioperi assai lunghi ed importanti. Frattanto le sofferenze delle classi operaie, rese così acute in quel tempo dalla frequente disoccupazione e dalla continua riduzione dei salari, ebbero per effetto di spingerle nella corrente di agitazioni di carattere ben più radicale e pericoloso che non fosse il *trade unionism* propriamente detto, ossia

di quelle agitazioni Cartista e socialista, delle quali si è già tenuto parola. Ma, quando ebbe fine il movimento insurrezionale, a cui quelle agitazioni aveano messo capo, e quando con l'aprirsi di un'êra di sviluppo industriale ben più largo e meno profondamente turbato da crisi e col progressivo alleviarsi della oppressione economica delle masse sottentrò un periodo di relativa calma, parecchie furono le vie su cui si riversarono le aspirazioni delle classi operaie.

Le *friendly societies.*

Un vasto campo agli sforzi per migliorare la loro sorte offrivano le *friendly societies*, società di mutuo soccorso ed assicurazione nel più largo senso dell'espressione, aventi origine remota nelle confraternite e nelle altre associazioni connesse colle cerimonie religiose, diventate assai numerose già nello scorso secolo — sebbene allora gli scopi di un'amichevole sodalità *(societies of good fellowship)* prevalessero su quelli di reciproca assistenza. Nel 1793 il legislatore intervenne (33 Geo. III c. 54) per dare ufficiale riconoscimento ed attribuire capacità, poteri e rimedi legali, esenzioni fiscali a quelle *friendly societies* che si assoggettassero a determinate condizioni. Fra queste (perchè connessa colla organizzazione del governo locale) merita speciale menzione la prescrizione che gli statuti fossero sottoposti all'approvazione delle *quarter sessions*, le quali provvedevano a registrarli ed a conservarli tra i proprî atti. Nel principio di questo secolo gli scopi multiformi dell'assistenza (la prestazione di sussidî o di assegni continuativi in caso di malattia, di vecchiaia, di morte, ecc.) divennero il principale oggetto delle *friendly societies*; e facendo seguito ad altre leggi, un Atto del 1819 (59 Geo. III c. 128), poichè " l'abituale assegnamento fatto dai poveri sopra l'assistenza parrocchiale piuttosto che sugli sforzi personali conduceva ad un degradamento morale della popolazione e ad accumulare gravi pesi sopra

le parrocchie ed era desiderabile... incoraggiare coloro, i quali fossero disposti a costituire col frutto del proprio lavoro provvidenze per sè e per le loro famiglie, „ si proponeva di rimediare agli abusi, alle frodi, agli errori nei calcoli, che erano frequente causa di rovina per le *friendly societies.* Quella legge prescriveva che i giudici di pace nelle *quarter sessions* avessero da eventualmente approvare e poi registrare i loro statuti nonchè le tavole dei contributi e dei benefici corrispondenti, dopo di averle fatte esaminare da due computisti di professione o persone perite nei calcoli, e dava altresì autorità alle *quarter sessions* di stabilire norme di carattere generale circa la costituzione e l'amministrazione delle *friendly societies.* Ma e perchè lo studio dei dati statistici era ancora molto arretrato e perchè i giudici di pace per lo più ricorrevano od erano costretti a ricorrere all'opera di persone tecnicamente incompetenti, gli effetti pratici dell' Atto furono assai scarsi; e le difficoltà e le formalità inerenti alla registrazione già cominciavano a far sì che molte società preferissero rinunciare ai vantaggi derivanti dal riconoscimento ufficiale e serbare completa indipendenza. Nel 1829 lo Statuto 10 Geo. IV c. 56 commetteva ad un giurisperito nominato dal Governo centrale l'esame della legalità degli statuti di tutte le *friendly societies.* Accertata la legalità degli statuti, spettava alle *quarter sessions* della contea provvedere alla loro approvazione e registrazione, ma i giudici di pace doveano farlo soltanto dopo essersi personalmente convinti che le tavole proposte dei contributi e dei benefici potessero essere adottate con sicurezza per tutte le parti interessate: siffatta prescrizione rimase però lettera morta e fu poi anche abrogata da una legge del 1834 (4 & 5 Will. IV c. 40). L'Atto del 1829 stabiliva inoltre che gli amministratori delle *friendly societies* dovessero ogni anno compilare lo

stato patrimoniale della società assieme al conto del danaro incassato ed uscito e dovessero alla fine d'ogni quinquennio trasmettere al *clerk of the peace* un rapporto statistico circa le malattie e la mortalità. Quella legge avea iniziato la transizione dall' originario sistema del controllo e della registrazione locale delle *friendly societies* ad un sistema di controllo e di registrazione centrale, che venne adottato nel 1846 (9 & 10 Vict. c. 27) coll'istituzione dell' *Office of Registrar of friendly societies.* Allora la centralizzazione del servizio fu completa e, venute pertanto a cessare quelle attribuzioni dei giudici di pace che resero necessario di dar particolar conto delle leggi succitate, è mestieri rinunciare a descrivere la serie di quelle, che successivamente si occuparono dell' ordinamento delle *friendly societies*, continuando a lasciare facoltativa la registrazione, ma mantenendola condizione necessaria pel godimento dei favori concessi dalla legge; dibattendosi contro le difficoltà derivanti dal fatto che ad ogni aumento nella severità del controllo dello Stato corrispondeva un aumento nel numero delle società che non si sottomettevano alla registrazione; non sfuggendo all'addebito che il controllo, esercitato rispetto all'osservanza formale della legge, non poteva naturalmente dare alcuna garanzia circa la bontà della gestione sociale, ma avea non di rado l'effetto di trarre il pubblico in inganno e di coprire col certificato di una regolarità formale vizî sostanziali di ordinamento e gravi malversazioni. Senonchè la frequenza degli abusi, dell'insolvenza, delle catastrofi non valse a scoraggiare le classi operaie, fra le quali, specialmente nella seconda metà del secolo, le *friendly societies* andarono acquistando straordinaria diffusione e sviluppo. Il che dimostra con quale energia e perseveranza di sforzi esse aspirassero ad emanciparsi dall'umiliante assistenza della carità le-

gale, a premunirsi contro le tristi eventualità dell'esistenza, a mettersi in grado di poter meglio dibattere le condizioni della prestazione della mano d'opera.

Loan societies e building societies.

Un trattamento simile a quello delle *friendly societies* ebbero dal legislatore le *loan societies*, società costituite per l'esercizio del credito a beneficio delle classi operaie. Prima un Atto del 1835 (5 & 6 Will. IV c. 23), poi con maggiore ampiezza uno del 1840 (3 & 4 Vict. c. 110) le fecero oggetto di speciali provvidenze, fra cui l'approvazione e la registrazione degli statuti per opera delle *quarter sessions* e con le stesse modalità che erano in quel tempo prescritte dai *Friendly Societies Acts*. E le disposizioni di questi Atti furono estese anche alle *building societies*, aventi per scopo di mettere in grado i loro membri, col versamento di periodiche, tenui contribuzioni, di acquistare o fabbricarsi una casa di abitazione: già nel 1836 una legge (6 & 7 Will. IV c. 32) era intervenuta a riconoscere e favorire la esistenza di tali società, che però cominciarono a largamente svilupparsi soltanto verso la metà del secolo.

Società cooperative.

Una derivazione ed in pari tempo una diversione benefica del movimento socialista (particolarmente delle aspirazioni e dei progetti sociali di riorganizzazione industriale di Roberto Owen) costituirono le *cooperative societies*, che trovarono grande favore nella pubblica opinione. Mentre erano numerosi gli insuccessi delle associazioni cooperative di produzione (specialmente dei *cooperative workshops*) e ben scarsa diffusione ottenevano quelle di credito, le associazioni di consumo costituite per lo più sul modello della celebre *Rochdale Pioneers Society* (1844) andarono acquistando uno sviluppo grandioso e valsero a redimere in moltissimi luoghi le classi operaie dall'oppressione sia di quel *truck system*, che le leggi mal riuscivano a reprimere, sia di quei piccoli ri-

venditori, a cui, quando non era praticato il *truck system*, esse erano costrette a ricorrere nelle località discoste da centri popolosi. Le società cooperative dovettero da principio valersi dei *Friendly Societies Acts*, ma trovarono ben presto più adatto trattamento legislativo negli *Industrial and Provident Societies Acts*, che contemplavano associazioni operaie formate per gli scopi più disparati, ma che in pratica ebbero specialmente applicazione per le società cooperative di produzione e di consumo e fra i quali quello del 1852 (15 & 16 Vict. c. 31) le autorizzò a fare operazioni anche coi terzi e quello del 1862 (25 & 26 Vict. c. 87) ammise anche per esse il beneficio della responsabilità limitata.

Sviluppo delle *trade unions*.

Infine fu meraviglioso lo sviluppo che, cessato il movimento insurrezionale, andarono acquistando le *trade unions*, malgrado che — sebbene non più dichiarate illegali — esse fossero tuttavia soggette in pratica ad un gran numero di restrizioni e di incapacità e non trovassero sufficiente ed agevole protezione nelle leggi nemmeno contro la malversazione dei loro fondi. Ed al loro sviluppo ed all'espansione della loro potenza grandemente giovò il raggruppamento delle *trade unions* di uno stesso ramo d'industria o di rami affini in grandi *amalgamated societies*, dotate di una direzione e di una amministrazione centrale. Mentre le *trade unions* avevano per essenziale obbietto quello di ottenere migliori condizioni per la mano d'opera dei loro membri e miravano in definitiva all'aumento dei salari anche quando si agitavano per ottenere leggi che meglio tutelassero il lavoro delle donne e dei fanciulli, nella maggior parte esse a tale obbietto andarono sempre più associando scopi affini a quelli delle *friendly societies* coll'organizzare la prestazione di sussidi in caso di malattia o di morte, di assegni vitalizi per la vecchiaia, ecc., ecc.: il

che contribuì notevolmente alla loro diffusione ed in generale al successo del *labour movement*. Sebbene poi rimanesse principale e in varî casi esclusivo carattere delle *trade unions* quello di una organizzazione, difensiva ed aggressiva, delle classi operaie nel conflitto fra capitale e lavoro insito nella moderna economia industriale, va tenuto presente che, se da un lato esse promovevano scioperi e fornivano appoggio alla resistenza dei lavoratori, d'altra parte spesso tendevano e contribuivano a sostituire all'aperta lotta le armi della cosidetta diplomazia industriale. Anzi può affermarsi che, fintantochè gli operaî non erano organizzati, i molteplici sforzi fatti dal legislatore, sin dallo scorso secolo, perchè i contrasti tra padroni ed operaî avessero da essere pacificamente composti per mezzo di speciali procedimenti e di apposite magistrature, non ottennero alcun serio e generale effetto, e che invece l'esistenza delle *trade unions* e la disciplina stabilita fra gli operaî dalla loro autorità resero possibile (dopo il 1860) il successo dei *boards of conciliation*, costituiti volontariamente per prevenire e comporre le contese industriali e la cui decisione si imponeva per sola forza di coercizione morale.

Il *Master and Servant Act* del 1867.

E sia perchè dimostra l'importanza dei risultati, che la organizzazione delle *trade unions* era ormai in grado di conseguire, sia perchè era la più importante riforma compiuta rispetto alla condizione giuridica dei lavoratori dopo l'abolizione delle *Combination Laws*, conviene far cenno del *Master and Servant Act* del 1867. Per lo innanzi, in forza di una lunga serie di Statuti, che in sostanza aveano riprodotto disposizioni dell'antica legislazione industriale, gli operaî, i quali avessero abbandonato il lavoro con violazione del contratto di locazione d'opera, si trovavano esposti ad esser condannati al carcere fino a tre mesi, per sentenza inappellabile di

un solo giudice di pace, mentre all'incontro i padroni rispondevano soltanto in sede civile delle violazioni di contratto, che alla loro volta avessero commesse. L'agitazione delle *trade unions* contro siffatta ingiusta disparità di trattamento condusse all'approvazione dell'Atto 30 & 31 Vict. c. 141, il quale faceva un assai notevole passo verso la parificazione nei rapporti giuridici fra padroni ed operai col deferire alla discrezione di due giudici di pace (salvo appello alle *quarter sessions)* il determinare il compenso da pagarsi dalla parte, che mancasse ai patti contrattuali, ovvero l'ordinare che essa li adempisse e prestasse cauzione di adempierli. L'Atto però dava potere ai giudici di pace di pronunciare condanna di detenzione fino a tre mesi, quando ritenessero che la violazione di contratto fosse accompagnata da cattiva condotta, mali trattamenti, ecc.

Progresso morale delle classi lavoratrici.

Il progresso nella generale condizione delle masse fu assai notevole anche moralmente, e di ciò costituisce un indizio irrefragabile il grande e continuo miglioramento verificatosi nella criminalità dell'Inghilterra: infatti la media annuale dei condannati in seguito a procedimento criminale da 21,280 nel decennio 1840-49 discese, nonostante l'aumento rilevante della popolazione, a 18,291 nel decennio 1850-59 ed a 14,530 in quello successivo.

Illustrando, come testè si è fatto, l'aumento della prosperità economica del paese ed il miglioramento dello stato materiale delle classi lavoratrici in connessione con la legislazione industriale, con quella sanitaria, con lo sviluppo delle associazioni, specialmente di quelle designate col nome generico di *benefit societies*, e più indietro avendo fatto presente il ravvivamento dello spirito religioso, dello zelo e della propaganda delle varie Confessioni, si sono già accennati parecchi tra i più impor-

tanti fattori di quel progresso morale. Eccederebbe i limiti del presente lavoro il tentativo di indicare tutte le condizioni ed i fatti, che vi contribuirono, aventi così svariato carattere che, ad es., si dovrebbero insieme annoverarvi le razionali riforme del sistema penale e penitenziario, — le agevolezze e gli incoraggiamenti offerti al risparmio popolare con l'ordinamento delle *savings banks* (già fatto da una legge del 1817 — 57 Geo. III c. 105 — ma divenuto oggetto di sempre più provvide disposizioni specialmente nel 1828 — 9 Geo. IV c. 92 —, nel 1833 — 3 Will. IV c. 14 —, nel 1863 — 26 & 27 Vict. c. 87) e con la istituzione delle *Post Office savings banks* (casse postali di risparmio), compiuta nel 1861 collo Statuto 24 & 25 Vict. c. 14, — l'introduzione, alla metà del secolo, dell'uso del petrolio, che illuminando la casa dell'operaio gli rese più attraente e gioconda la permanenza moralizzatrice fra le pareti domestiche, ecc., ecc. Ma è d'uopo far specificatamente presente l'influenza, che ebbero sul progresso morale delle masse, fatti aventi attinenza più o meno diretta col governo locale; e sono la riforma e la migliore amministrazione della carità legale, lo sviluppo dell'istruzione popolare, la riorganizzazione dei servizi di polizia, i provvedimenti relativi al consumo di bevande alcooliche. E poichè dei tre primi argomenti si è in parte già trattato ed in parte converrà trattare in seguito, torna qui opportuno di offrire particolari notizie soltanto intorno all'ultimo.

Alcoolismo e leggi relative alle *public houses*.

Poteva temersi che l'abuso delle bevande alcooliche avesse da crescere in proporzione dell'aumento del generale benessere del paese e che sovratutto nel miglioramento della condizione economica delle classi lavoratrici avesse da trovare maggiore alimento il vizio dell' ubbriachezza, divenuto da gran tempo una piaga

nazionale. E ciò era tanto più da temersi in quanto le tasse sulla distillazione degli spiriti, che sul principio del secolo la guerra colla Francia avea indotto ad aumentare eccessivamente, erano state assai ribassate nel 1825 perchè la loro elevatezza incitava largamente al contrabbando ed alla frode in un tempo, in cui la sorveglianza delle pubbliche autorità era ancora imperfettamente organizzata e nell'industria paesana della distillazione prevaleva tuttora il sistema delle piccole fabbriche. Naturalmente la riduzione delle tasse sugli spiriti avea avuto per effetto di aumentarne il consumo; e, a non dire delle ragioni d'ordine fiscale, il timore che le classi popolari avessero da abusare sempre più degli spiriti e l'intendimento di sostituire la birra al *gin*, come loro bevanda abituale, indussero ad abolire nel 1830 la tassa diretta sulla fabbricazione della birra ed a permettere in quello stesso anno (11 Geo. IV & 1 Will. IV c. 64) che se ne facesse spaccio in una nuova classe di *public houses*, le quali potevano esser tenute aperte senza bisogno di averne licenza dai giudici di pace, ma con una licenza rilasciata (a scopo fiscale) dai commissarî dell' *excise*. Però i gravissimi inconvenienti derivanti dalla grande quantità di tali spacci, che furono aperti, e dal modo con cui erano condotti costrinsero a cercare di mettervi riparo con una legge del 1834 (4 & 5 Will. IV c. 85) che, distinguendo gli spacci, dove la birra veniva venduta al minuto per esser consumata fuori *(houses off)*, dagli spacci dove veniva anche consumata *(houses on)*, stabiliva che gli ufficiali dell' *excise* non potessero concedere la licenza per questi ultimi, quando fossero situati in un borgo municipale o parlamentare avente più di 5000 ab., se il fabbricato non avesse un'annua rendita di L. s. 10, ed in ogni altro caso se chi richiedeva la licenza non presentasse un certifi-

cato di buon carattere firmato da sei contribuenti residenti nella parrocchia e vidimato da un *overseer of the poor*. Ma specialmente quest'ultima disposizione si dimostrò assolutamente inefficace. Qualche limitazione alla moltiplicazione delle *beerhouses* ottenne invece una legge del 1840 (3 & 4 Vict. c. 61), la quale, persistendo nel non richiedere la concessione della licenza dei giudici di pace, prescriveva che l'*excise license* non potesse concedersi se il fabbricato non avesse una rendita imponibile, la cui misura era variamente determinata secondo l'ammontare della popolazione della località. E dacchè se ne offre l'occasione vale la pena di aggiungere (per completare le notizie circa le licenze degli spacci di bevande inebbrianti) che, — all'infuori del potere di autorizzare nel corso dell'anno il trasferimento delle licenze, che spettava alle *special sessions* e che un Atto del 1824 (5 & 6 Vict. c. 44) attribuì anche alle *petty sessions*, — rimasero immutate le discipline relative alla concessione della licenza per le *public houses*, dove si vendevano spiriti, e che nel 1860 (per incoraggiare il consumo di vini leggeri in corrispondenza al trattato di commercio colla Francia) si permise (23 Vict. c. 27) che senza bisogno di licenza dei giudici di pace, ma soltanto colla concessione di una *excise license* potesse esser venduto e consumato vino nelle botteghe di confettiere, nelle trattorie ed in genere nelle cosidette *refreshment houses*.

Ma, tornando all'incentivo che all'abuso di bevande alcooliche era venuto dal mutato indirizzo della politica fiscale, va notato che prima della metà del secolo si era già prodotto quel movimento per promuovere nel popolo abitudini di temperanza, il quale, sostenuto dallo zelo delle varie Confessioni religiose, andò in breve acquistando così larga diffusione che sulla fine del periodo

qui considerato le società di temperanza si contavano a centinaia. All'influenza esercitata da questo benefico e grandioso movimento vennero fortunatamente a congiungersi gli effetti di nuove riforme fiscali. Da una parte il legislatore, approfittando delle mutate condizioni dell'industria della distillazione e della maggior efficacia conseguita nella repressione delle frodi, a partire dal 1860 riprese ad aumentare fortemente le tasse sugli spiriti, e d'altro lato modificò profondamente il trattamento doganale del thè, il cui largo consumo era a ragione ritenuto uno tra i più validi rimedî contro l'abuso delle bevande alcooliche. Già prima della metà del secolo erano cessate altre cause, che rincarivano il prezzo di quella merce; ma le graduali riduzioni del dazio (che era stato straordinariamente elevato durante la guerra colla Francia), riduzioni fra le quali notevolissima quella decretata nel 1853, furono il maggior stimolo a diffondere il consumo del thè, che da 20 oncie per abitante nel 1840 aumentò a 43 nel 1860, a 61 nel 1870.

§ 47.

Aspirazioni ad una seconda riforma parlamentare.

Sedata l'agitazione di carattere insurrezionale, che avea compromesso il movimento Cartista, non per questo erano venute meno le aspirazioni, largamente diffuse nel paese, ad ottenere una riforma nella costituzione della Camera dei Comuni, nè restava meno viva l'amarezza delle classi popolari per la disillusione sofferta con la legge elettorale del 1832. D'altra parte, questa avea bensì notevolmente scemato, ma era ben lungi dall'aver soppresso tutte le anomalie, i vizî, gli abusi: sussistevano ancora stridenti sproporzioni nella distribuzione dei seggi, erano ancora parecchi i *rotten boroughs* e la corru-

zione continuava ad esser praticata su larghissima scala. A quest'ultimo abuso il Parlamento cercò, per verità, di metter riparo colla approvazione di apposite leggi: ad un primo *Bribery Act* del 1841 (4 & 5 Vict. c. 57), altri ne tennero dietro nel 1842 (5 & 6 Vict. c. 102), nel 1852 (15 & 16 Vict. c. 57); e nel 1854 si approvò un *Corrupt Practices Prevention Act* (17 & 18 Vict. c. 102) reso più completo quattr'anni dopo (21 & 22 Vict. c. 87). Ma questa lunga serie di leggi non bastò a sradicare la mala pratica, e molte altre dovettero essere fatte in progresso di tempo. Lo scopo di rimediare parzialmente a determinati abusi ebbero anche sia una legge del 1835 (5 & 6 Will. IV c. 36) ed una del 1853 (16 & 17 Vict. c. 15), che rispettivamente nei borghi e nelle contee riducevano ad un solo giorno la durata dello scrutinio nelle elezioni contestate, — sia una legge del 1843 (6 & 7 Vict. c. 18), che meglio regolava la compilazione delle liste elettorali. — Merita infine di essere notato che da un *order in Council* del 1855 cominciò ad essere introdotto il sistema del concorso per esame nella nomina degli impiegati dello Stato: sistema che fu man mano esteso ai varî rami del *Civil Service* (specialmente a partire dal 1870) e che metteva fine a quel *patronage of the Crown*, il quale (sebbene non si verificassero più gli scandali di un tempo) era nelle mani del partito al Governo un mezzo di influenza elettorale.

Lo stesso J. Russel che, sostenendo la riforma parlamentare del 1832, avea allora dichiarato che sarebbe stata l'ultima, nel 1852, essendo a capo del Ministero, presentò un *bill*, che provvedeva ad una migliore distribuzione dei seggi e ad abbassare il censo dell'elettorato sia nei borghi, sia nelle contee, in armonia del resto all'abbassamento che la grande sproporzione esistente fra il corpo elettorale e la popolazione avea nel

1850 (13 & 14 Vict. c. 69) indotto a concedere per l'Irlanda. Sebbene quel *bill* non riuscisse a diventar legge, l'impulso ad una nuova riforma elettorale era dato ufficialmente; ed in progresso di tempo, poichè le aspirazioni del partito radicale trovavano sempre più cordiale ed aperto appoggio nelle masse e penetrava nelle classi superiori la convinzione che presto o tardi quelle aspirazioni avrebbero ottenuto vittoria e che una moderata concessione fatta in tempo sarebbe stato atto di accorta politica, avvenne che Ministeri liberali e Ministeri conservatori andassero presentando a vicenda dei *bills* di riforma, con la mira di metter dalla loro parte il movimento popolare e di acquistare titolo di benemerenza e di influenza presso le classi lavoratrici. Ed una positiva parziale soddisfazione delle aspirazioni di riforma fu l'abolizione, approvata nel 1858 (21 & 22 Vict. c. 26), della qualifica di censo che era tuttora richiesta per l'eleggibilità alla Camera dei Comuni.

Frattanto il progresso dell'economia nazionale avea continuato a far sì che l'aumento della popolazione fosse ben più rilevante nelle contee settentrionali che in quelle meridionali; lo sviluppo di molte città diventava ogni giorno più grandioso, ed all'incontro diminuiva l'importanza di parecchi borghi parlamentari. D'altra parte, le masse operaie dal progressivo miglioramento della loro condizione traevano più secura coscienza della loro forza, più vigorosa pretesa di essere ammesse alla vita politica, e la disciplinata e diffusa organizzazione conseguita con le *trade unions* le metteva in grado di prendere parte imponente nei *meetings*, nelle processioni, nelle dimostrazioni, che specialmente nel 1866 diedero carattere di grave agitazione al movimento riformista.

La riforma parlamentare del 1867.

Naturale conseguenza di queste svariate condizioni ed influenze fu l'approvazione nel 1867 di una seconda ri-

forma (30 & 31 Vict. c. 102). La rappresentanza di trent'otto borghi, aventi meno di 10 mila abit., venne ristretta da due deputati ad uno, fu aumentata quella di alcune città, furono creati dieci nuovi borghi parlamentari ed inoltre venne accresciuto il numero dei rappresentanti delle contee e rimaneggiata la loro ripartizione in *divisions* o collegi elettorali. Nei borghi il diritto elettorale fu esteso a tutti gli abitanti che al 31 luglio di ogni anno fossero da dodici mesi *occupiers*, a titolo di proprietà o di locazione, di una casa di abitazione o di una sua parte costituente una separata abitazione e separatamente imposta colle *poor rates (householders)*, fossero stati assoggettati alle *poor rates*, ed avessero pagate quelle venute a scadere prima del gennaio. Ebbero inoltre il diritto elettorale nei borghi tutti i *lodgers*, inquilini, affittuari di locali ammobigliati o no, in una casa servente di abitazione anche ad altri, purchè i locali fossero stati occupati senza interruzione nei dodici mesi antecedenti al 31 luglio e rappresentassero a muri vuoti un'annua rendita netta non inferiore a 10 L. s. Nelle contee il censo elettorale dei *freeholders*, dei *copyholders* e dei *leaseholders* per un periodo non inferiore a 60 anni fu ridotto da L. s. 10 a L. s. 5, ed ai titoli dianzi richiesti per la franchigia elettorale dei *leaseholders* per minor tempo e dei *tenants-at-will* fu sostituito quello dell'*occupation* da dodici mesi di un bene stabile avente la rendita imponibile di 12 L. s., purchè concorressero le stesse condizioni richieste per gli *householders* nei borghi rispetto alle *poor rates* ed al loro pagamento. Venne poi estesa agli elettori delle contee l'esclusione stabilita dalla riforma del 1832 per gli elettori dei borghi, che durante l'anno antecedente alla iscrizione nelle liste fossero stati soccorsi dall'amministrazione dei poveri.

L'estensione dell'elettorato fatta colla riforma del 1867, se non era molto rilevante nelle contee, era all'incontro larghissima nei borghi, dove la franchigia venne largita agli *householders,* ossia ai possessori di una abitazione propria qualunque fosse l'ammontare della sua rendita imponibile. Disposizione questa che, unita alla concessione del diritto di voto ai *lodgers* per quanto condizionata ad una rendita minima di L. s. 10, ammetteva all'elettorato politico, su ben larga scala, le classi operaie dei centri urbani. La seconda riforma parlamentare ebbe pertanto grandissima influenza sull'indirizzo della vita pubblica inglese e segnò un punto decisivo nella sua evoluzione. La riforma del 1832 avea tolto alla grande proprietà fondiaria il monopolio della rappresentanza politica e vi avea fatto partecipare la ricchezza mobiliare ed in generale le classi medie: quella del 1867 dischiuse il varco alle classi operaie ed iniziò quel trasferimento della preponderanza elettorale dal capitale al lavoro, di cui furono e saranno sempre più estese e profonde le ripercussioni in tutta la vita del paese ed i cui effetti appariranno evidenti nella organizzazione del governo locale.

Capitolo III

Ordinamenti locali.

§ 48.

Nella rassegna degli istituti del governo locale durante il periodo compreso tra la riforma parlamentare del 1832 e quella del 1867 è opportuno dare il primo posto agli ordinamenti risguardanti le contee. Ma, poichè

l'amministrazione delle contee spettava ai giudici di pace, conviene premettere qualche breve notizia relativamente a quei magistrati.

I giudici di pace e gli *stipendiary magistrates.*

Niuna sostanziale variazione si verificò nè rispetto alla classe, in cui i giudici di pace erano scelti, nè rispetto ai requisiti necessarî per conseguire la nomina. Va però tenuto presente, che — come si è riferito riassumendo la legge municipale del 1835 — era stato aperto l'adito alla istituzione di *stipendiary magistrates* nei borghi. Ed in aggiunta a quanto era stato disposto da quella legge conviene far cenno di un Atto del 1858 e di uno del 1863. Il primo (21 & 22 Vict. c. 73), fatta riserva per la giurisdizione esercitata dai giudici di pace nelle *quarter* e *special sessions* ed in materia di concessione o trasferimento di licenze, stabiliva (confermando anteriori disposizioni) che uno *stipendiary magistrate* avesse potere di compiere da solo qualsiasi atto attribuito alla giurisdizione di due giudici di pace, quella compresa delle *petty sessions*, e gli dava facoltà di nominare, coll'approvazione del Segretario di Stato per l'Interno, un *barrister-at-law* (avvocato) a fungere da suo sostituto (*deputy*). La legge poi del 1863, lo *Stipendiary Magistrates' Act* (26 & 27 Vict. c. 97), — considerando che l'adempimento dell'ufficio di giudice di pace nelle città e località popolose era divenuto difficile e pesante e che a renderlo più efficace e sollecito conveniva autorizzare la nomina di *stipendiary magistrates* anche in quelle città e località aventi non meno di 25 mila abit., che non fossero una *municipal corporation*, ma dove fosse in vigore il *Public Health Act*, il *Local Government Act* od un *Local Improvement Act* (leggi tutte, di cui si dirà in seguito e che in sostanza istituivano un ordinamento per molti lati affine a quello municipale), — stabiliva che, come la legge del 1835 lo

avea concesso al *town council* nei borghi, così il *local board*, l'autorità istituita in quelle località in base ad uno degli Atti suindicati, potesse, colla maggioranza di due terzi e coll'approvazione del Segretario di Stato (per l'Interno), deliberare l'istituzione di uno *stipendiary magistrate* determinandone lo stipendio, e che la Corona, se così credesse, potesse nominare a fungere *(durante beneplacito)* da magistrato di polizia e giudice di pace per la città o località un *barrister-at-law,* avente almeno cinque anni di esercizio, anche se sfornito della qualifica di censo richiesta pei giudici di pace.

I giudici di pace conservarono le loro complesse funzioni di ordine giudiziario ed amministrativo, e la descrizione dei singoli istituti del governo locale darà occasione di esporre le modificazioni portate nelle loro concrete attribuzioni: qui basta qualche cenno intorno alle norme, che regolavano la loro responsabilità di fronte ai terzi, ed intorno allo sviluppo della loro giurisdizione penale sommaria.

La legge del 1848 sulla responsabilità dei giudici di pace.

Quanto al primo punto, sarebbe troppo lungo ricordare le numerose disposizioni, con le quali singole leggi provvidero nella loro speciale materia a disciplinare e circoscrivere entro ragionevoli confini la responsabilità dei giudici di pace; ed invece conviene far menzione di una nuova legge di carattere generale, che fu fatta nel 1848 a fine di meglio proteggerli da azioni vessatorie per atti compiuti nell'adempimento del loro ufficio. Quella legge (11 & 12 Vict. c. 44) stabilì che qualunque azione contro i giudici di pace per atti compiuti entro i limiti della giurisdizione ad essi attribuita dovesse essere proposta come una *actio in factum ex delicto* e che dovesse provarsi essere l'atto stato compiuto maliziosamente e senza ragionevole o probabile causa. Quando invece l'atto fosse stato compiuto con eccesso di giuris-

dizione o in una materia, dove il giudice di pace non avesse giurisdizione, l'azione non poteva intentarsi, trattandosi di un *order* o di una *conviction*, prima che questi atti fossero stati annullati in sede di appello o dal *Queen's Bench*. Nessuna azione poteva esser promossa contro uno o più giudici di pace per gli atti compiuti in buona fede per assicurare l'esecuzione di una *conviction* o di un *order* emanati da altri giudici; nè, quando fossero state commesse irregolarità od errori nell'accertamento, per gli atti esecutivi ordinati da un giudice di pace agli scopi della riscossione di una *poor rate* iscritta nei ruoli approvati e pubblicati; nè per il modo, con cui il giudice di pace avesse fatto uso di un potere discrezionale attribuitogli dalla legge. Quando il giudice di pace, temendo di essere esposto a responsabilità per l'adempimento di un dato atto del suo ufficio, ricusasse di compierlo, la parte, che lo richiedeva, era ammessa a rivolgersi al *Queen's Bench,* il quale, ove ritenesse quell'atto conforme alla legge, poteva ordinare al giudice di compierlo, ed allora egli, compiendolo, andava immune da qualsiasi azione. Quando un *order* od una *conviction* fosse stata confermata in sede di appello, niuna azione di responsabilità poteva proporsi, per ragione di qualche vizio di tale *order* o *conviction*, contro gli atti compiuti per la sua esecuzione. Nessuna azione poteva intentarsi quando fossero trascorsi sei mesi dal giorno in cui un atto fosse stato compiuto e se non fosse trascorso un mese dalla notificazione fattane al giudice di pace interessato. Altre disposizioni consimili a quelle già citate di leggi antecedenti determinavano varie norme processuali, regolavano le offerte di indennizzo, stabilivano la competenza territoriale nella contea, dove era stato compiuto l'atto, ecc.

Sviluppo della giurisdizione penale sommaria.

Quanto alla giurisdizione penale sommaria attri-

buita ai giudici di pace, tale continuò ad essere la sua progressiva estensione che, mentre quella giurisdizione, esercitata senza ministero di giurì, costituiva originariamente un procedimento per così dire eccezionale, finì per diventare ed essere riconosciuta come un procedimento normale, meritevole di venire ormai disciplinato da leggi di carattere generale, di cui inaugurò la serie il *Summary Jurisdiction Act* del 1848 (11 & 12 Vict. c. 43), riunendo ed emendando le svariate disposizioni sparse in una grande quantità di Statuti.

Istituzione di nuove *county courts.*

E poichè si è fatto cenno dell'amministrazione della giustizia e si sta per entrare a discorrere dell'ordinamento delle contee, conviene cogliere l'occasione per dare una notizia assai importante relativamente alla giustizia civile locale. Per causa dell'accentramento compiuto (come si è detto) a beneficio delle Corti regie superiori sedenti a Westminster, la competenza delle antiche *county courts* era stata ridotta anche in materia civile entro ristrettissimi limiti, e sia per questo, sia perchè quelle Corti erano andate da secoli sempre più decadendo o meglio cadendo in disuso, esse non adempivano in pratica alcuna efficace funzione in ordine all'amministrazione della giustizia civile. All' incirca lo stesso può dirsi delle *courts-baron* e delle *hundred courts*; ed in che consistesse l'esercizio di giurisdizione civile delle *borough courts* fu altrove accennato. Ora, — sebbene ai giudici inviati dalle Corti superiori a tenere le assise nelle contee venisse delegata entro determinati limiti una competenza anche in materia civile, e pur tenendo presente che ai giudici di pace era stata attribuita in qualche materia una giurisdizione, che poteva dirsi civile, e che le Corti ecclesiastiche giudicavano anche di molti affari non aventi carattere strettamente religioso, — torna meno difficile immaginare quanto difettosa e praticamente inaccessibile

ai più fosse l'amministrazione della giustizia civile, che comprendere come una simile condizione di cose potesse essere per tanto tempo sopportata dalla popolazione inglese. Vero è che già nello scorso secolo e nella prima parte di quello presente, sotto la pressione della più stringente necessità, Atti speciali aveano creato qua e là, formandole con persone del luogo non retribuite, delle *courts of request*: ma assai scarso ne era il numero ed ancora più ristretta la competenza. Fu soltanto nel 1846 che l'Atto 9 & 10 Vict. c. 95 provvide ad istituire in tutto il paese, in modo uniforme e razionale, sebbene con competenza limitata, delle nuove corti locali per l'amministrazione della giustizia civile. Queste corti, le quali fin dall'origine furono molto più numerose delle contee, tuttavia essendo considerate come una diramazione delle antiche *county courts*, ebbero questo nome; e la loro competenza fu gradualmente aumentata dalla legislazione posteriore.

§ 49.

L'amministrazione della contea — I ponti.

Passando ora ad esaminare le modificazioni intervenute negli ordinamenti amministrativi della contea e principiando dal servizio dei ponti, conviene avvertire che l'*Highway Act* del 1835, di cui si è già tenuto parola, avea incidentalmente disposto che tutti i poteri conferiti al *surveyor of highways* sia per provvedere materiali sia per prevenire e sopprimere *nuisances* e danneggiamenti spettassero anche ai *surveyors* che fossero istituiti dalle contee per i ponti. Un Atto poi del 1841 (4 & 5 Vict. c. 49), riconoscendo che in vari casi le spese per la manutenzione, la ricostruzione, l'ampliamento dei ponti della contea erano assai considerevoli ed era pertanto opportuno che il danaro necessario, anzichè di-

rettamente colla *county rate*, potesse essere provveduto per mezzo di un prestito, diede autorità alle *quarter sessions*, nei casi in cui il preventivo della spesa eccedesse un quarto dell' ordinario annuo ammontare della *county rate*, di deliberare di contrarre prestiti ammortizzabili entro 14 anni e di garantirli colle *county rates*. Al quale oggetto venivano estese ai prestiti per i ponti le disposizioni della legge altrove citata del 1825 riguardante i mutui delle contee.

Il servizio dei maniaci.

Relativamente al servizio dei maniaci, converrà, come si è fatto in passato, limitare la trattazione ai *lunatic asylums* ed alle licenze delle case private di salute, ed invece, perchè non attinenti al governo locale, omettere di dare notizia sia dei provvedimenti relativi ai *criminal lunatics*, sia della tutela d' ordine generale, assicurata con sempre più provvide disposizioni (in questo secolo coi varî *Lunacy Acts*) agli infermi di mente, i quali già dall'antico Statuto di Edoardo II *De Praerogativa Regia* erano stati posti sotto la custodia del Re, esercitata per mezzo del *Lord Chancellor*.

L'istituzione dei *lunatic asylums* dichiarata obbligatoria.

Quanto ai *lunatic asylums*, meriterebbe anzitutto speciale illustrazione, per la sua grande importanza, un Atto del 1845 (8 & 9 Vict. c. 126) il quale impose l'obbligo ad ogni contea, come ad ogni borgo, sede di una *separate court of quarter sessions*, che ancora non l' avesse fatto, di provvedere all'istituzione di un *lunatic asylum*, e disciplinò con grande copia di disposizioni tutto il servizio dei maniaci poveri. Ma ad evitare ripetizioni conviene rinunciare a dar particolare conto di quella legge, della quale fu necessario complemento un Atto del 1849 (12 & 13 Vict. c. 82), che esentava i borghi aventi un proprio *lunatic asylum* dal contribuire alle spese per quello della contea. Infatti le disposizioni della legge del 1845 furono in parte riprodotte, in parte modificate

La legge del 1853 sui manicomî.

da una legge del 1853 (16 & 17 Vict. c. 97). Questa tornava a stabilire l'obbligo di ogni contea e di ogni borgo avente una *separate court of quarter sessions* di provvedere alla istituzione di un *lunatic asylum*, e conferiva ad uno dei principali Segretarî di Stato (quello per l'Interno) il potere di esigere l'adempimento di tale obbligo quando, trascorso un anno dalla data della legge, non fosse ancora stato adempiuto. L'obbligo non si estendeva a quei borghi che già contribuissero al mantenimento di un *lunatic asylum* della contea, ov'erano situati, ma era data facoltà al consiglio del borgo di separarsi dalla contea pel servizio dei maniaci e di provvedervi da solo. D'altra parte i borghi, che non avessero almeno sei giudici di pace oltre al *recorder*, doveano per quel servizio andare annessi alla contea (od alle contee) in cui erano situati, ma aveano diritto d'essere rappresentati da due dei loro giudici di pace nel *committee of visitors* del *lunatic asylum* della contea. E riservando loro questo diritto potevano pure essere annessi alla contea, per determinazione di uno dei principali Segretarî di Stato, quei borghi che entro un anno dalla data della legge non avessero provveduto in conformità delle sue prescrizioni.

I giudici di pace delle contee nelle *quarter sessions* e quelli dei borghi in una speciale adunanza doveano nominare alcuni di loro a costituire un comitato per provvedere in via esecutiva all'istituzione del *lunatic asylum*, ed aveano altresì da determinare essi stessi se pel servizio dei maniaci poveri fosse da costrurre od altrimenti istituire un *asylum*, ad uso esclusivo della contea o del borgo, o se la contea od il borgo avesse invece da convenire ed unirsi a quello scopo con altre contee o borghi o coi fondatori di un manicomio, ovvero potevano delegare al *committee of justices* siffatta determinazione

del modo di ottemperare all'obbligo imposto dalla legge. Quando l'*asylum* fosse stato istituito, i giudici di pace della contea o del borgo doveano eleggere ogni anno nel loro seno un *committee of visitors*, composto di almeno sette membri, e nel caso di consorzio fra due o più contee o borghi i giudici di pace di ciascuna contea o borgo aveano da eleggere quel numero di *visitors* che, per l'accordo intervenuto, competeva nel *committee* a quella contea o borgo. Se un borgo od una contea avesse più di un *asylum*, dovea esser nominato uno speciale comitato per ciascun *asylum*. Era data facoltà ai giudici di pace di una contea o di un borgo, dove l'attuale *lunatic asylum* fosse ritenuto insufficiente od inadatto, di deliberare di ampliarlo o di istituirne uno nuovo, a ciò provvedendo per mezzo del *committee of visitors*. Ed uno dei principali Segretari di Stato (quello per l'Interno) poteva pure ordinare a quei magistrati di così fare. Entro sei mesi dall'approvazione della legge il consiglio di un borgo, dandone notizia al Segretario di Stato (per l'Interno), poteva assumere tutti i poteri e doveri attribuiti ai giudici di pace per l'istituzione di un *lunatic asylum* per il borgo, ed in tal caso ad esso spettava la nomina del *committee of visitors*.

I limiti prefissi a questo lavoro non consentono di riferire tutte le numerose disposizioni dell' Atto del 1853 che, in massima parte sviluppando od emendando quelle di Atti precedenti altrove riassunti, regolavano minuziosamente le modalità del ricovero dei maniaci, l'esercizio dei poteri esecutivi dei *committees of justices* e dei *committees of visitors*, le facoltà a questi attribuite di nominare un *clerk*, un tesoriere, i sanitari, gli altri impiegati e gli inservienti necessari, di acquistare o prendere in affitto terreni e fabbricati, di far convenzioni per il ricovero di maniaci nell'*asylum* di altre contee o

borghi, in ospedali o *licensed houses*, ecc., ecc. Ma per ragione della loro novità ed importanza è mestieri far particolare cenno di alcune disposizioni.

Mentre da una parte i *committees* doveano sottoporre all'approvazione dei giudici di pace delle contee o dei borghi, che da soli od unitamente provvedessero al servizio dei maniaci, i progetti, i preventivi di spesa, i contratti, salvo che l'ammontare della spesa fosse contenuto entro limiti previamente autorizzati da quei magistrati, — d'altra parte non solo quei progetti, preventivi e contratti, ma anche le convenzioni per l'unione di contee e borghi e persino i contratti pel collocamento di maniaci in ospitali o *licensed houses* doveano essere comunicati ad una Commissione centrale istituita nel 1845 (8 & 9 Vict. c. 100), ai cosidetti *Commissioners of lunacy*. Questi, fatte le debite inchieste, ne riferivano ad uno dei principali Segretari di Stato (quello per l'Interno), al quale spettava di approvarli. Il consenso del Segretario di Stato era pure necessario per l'alienazione o permuta di terreni o fabbricati, per la rescissione di contratti, per lo scioglimento del consorzio fra contee, borghi, fondatori di un ospitale e per la divisione delle attività esistenti. Inoltre spettava al Segretario di Stato approvare i regolamenti di carattere generale fatti dai *visitors*, i quali a tali regolamenti doveano poi conformarsi nel determinare le norme interne di servizio. — Erano in sostanza mantenute le disposizioni circa la determinazione, da parte dei *visitors*, della retta settimanale corrispondente alle spese di cura, di mantenimento e di servizio, che, in seguito ad ordine dei giudici di pace, doveano essere soddisfatte dalle varie amministrazioni parrocchiali per i poveri ad esse rispettivamente appartenenti. I *visitors* potevano autorizzare l'accoglimento, nell'*asylum*, di maniaci anche non poveri, ma

contro garanzia del pagamento della retta e delle altre spese eventuali. — I conti tenuti dal *clerk* e dal tesoriere erano riveduti dai *visitors*, che ogni anno dovevano poi presentarli alle *quarter sessions* delle contee ed al consiglio dei borghi assieme con una relazione sull'andamento del servizio. A sostenere le spese della istituzione dei manicomi le *quarter sessions* nelle contee, il consiglio nei borghi provvedevano rispettivamente colla imposizione di una *county rate* o di una *borough rate*, ma aveano anche facoltà di ottenere anticipazioni di danaro dallo Stato ed in genere di contrarre mutui ammortizzabili entro trent'anni e garantiti sull'ammontare delle *rates*. Va poi notato che, in conformità anche all'esplicita dichiarazione fattane da una legge del 1849 (12 & 13 Vict. c. 82), i borghi aventi un proprio *lunatic asylum* non contribuivano alla *county rate* per le spese di quello della contea.

Parecchie leggi furono fatte prima del 1867 per emendare quella del 1853, ma basta far cenno di una disposizione contenuta in un Atto del 1862 (25 & 26 Vict. c. 111), in forza della quale, quando nel caso di più contee o borghi consociati pel servizio dei maniaci le *quarter sessions* di una delle contee od i *justices* di uno dei borghi non approvassero i progetti, preventivi di spesa o contratti a loro sottoposti dal *committee*, dovevano comunicarli colle ragioni del dissenso ad uno dei principali Segretari di Stato (quello per l'Interno), il quale con facoltà di eventualmente modificarli avea da decidere in modo definitivo se quei progetti, preventivi o contratti dovessero o no avere esecuzione.

Importanza dei nuovi provvedimenti legislativi relativi ai *lunatic asylums*.

L'importanza per sè stessa evidente della riforma compiuta cogli Atti del 1845 e del 1853 non richiede lunga illustrazione. Anzitutto era resa obbligatoria l'istituzione dei *lunatic asylums*, che prima era soltanto facoltativa.

In secondo luogo è notevole la speciale posizione fatta ai borghi sede di *quarter sessions* non soltanto coll'essere loro attribuiti poteri ed obbligazioni uguali a quelli delle contee, ma più ancora con la facoltà concessa al consiglio del borgo di assumere il servizio dei maniaci e di amministrarlo in luogo dei giudici di pace del borgo. Infine i numerosi casi, in cui era autorizzato l'intervento o richiesta l'approvazione del Segretario di Stato per l'Interno, stabilivano nel servizio dei maniaci una normale ingerenza ed un energico controllo dell'autorità governativa centrale, che erano cosa ben diversa dal semplice potere di ispezione consentito dalla legislazione anteriore.

Licensed houses e *registered hospitals.*

Circa le *licensed houses*, la legge già citata del 1845 (8 & 9 Vict. c. 100), che istituiva i *Commissioners of lunacy* e che poneva sotto la loro immediata giurisdizione le case private di salute a Londra, manteneva in sostanza, per il resto dell'Inghilterra, le disposizioni, che attribuivano alle *quarter sessions* la concessione delle licenze e la nomina dei *visitors*: invece il potere di revocare le licenze in corso veniva trasferito dal Segretario di Stato per l'Interno al *Lord Chancellor*. Quella legge stabiliva poi che ogni ospedale, in cui venissero accolti dei maniaci, dovesse avere dei regolamenti resi di pubblica ragione e comunicati ai *Commissioners of lunacy*: un sanitario doveva, come sopraintendente dell'ospitale, avervi continua residenza ed a lui incombeva il dovere di richiedere agli anzidetti Commissarî la registrazione dell'ospitale in un libro da essi tenuto a tale scopo. Almeno due dei *Commissioners of lunacy* doveano visitare non meno di due volte all'anno tutte le *licensed houses* e non meno di una volta all'anno tutti i *registered hospitals*. Infine numerose e minute disposizioni regolavano le modalità relative all'ammissione dei maniaci, le ispezioni delle *licensed houses* da parte dei *ri-*

sitors, ecc., ecc. — A mettere poi in grado le *quarter sessions* di deliberare con cognizione di causa circa la concessione delle licenze, l'Atto già citato del 1862 (25 & 26 Vict. c. 111) determinò che chi intendesse ottenere la licenza per una casa di salute dovesse inviare la domanda assieme coi piani e con altri documenti prescritti ai *Commissioners of lunacy* e che questi, fatto ispezionare lo stabilimento, avessero da riferirne alle *quarter sessions*, le quali non potevano deliberare senza aver preso in considerazione tale rapporto.

§ 50.

Considerevole aumento della ingerenza dello Stato nel servizio delle carceri.

Sebbene le leggi del 1823 e del 1824, di cui fu altrove fatto cenno, avessero segnato un notevole progresso nel servizio delle carceri, pure gli inconvenienti e le deficienze rimanevano tuttavia assai gravi e numerose. L'opera zelante d'una benefica associazione, la *Prison Discipline Society*, e le conclusioni di una Commissione della Camera dei Comuni nel 1831 e di una della Camera dei Lords nel 1835 convinsero della necessità di ulteriori provvedimenti e principalmente dell'opportunità di un considerevole aumento dell'ingerenza e del controllo del Governo centrale. Nel 1835 fu approvato l'Atto 5 & 6 Will. IV c. 38. Questa legge stabilì che tutti i regolamenti, fatti dai giudici di pace per le prigioni (*gaols* e *houses of correction*) poste sotto la loro giurisdizione, dovessero essere sottoposti all'approvazione di un Segretario di Stato (quello per l'Interno), il quale poteva non solo modificarli ma fare delle disposizioni addizionali, e che lo stesso Segretario di Stato avesse da imporre senz'altro l'osservanza di regolamenti da lui emanati, ove i giudici di pace trascurassero di farli. Era inoltre data facoltà al Segre-

tario di Stato non solamente di visitare egli stesso le prigioni e di delegare altre persone a visitarle, ma di nominare appositi funzionari stipendiati che, muniti dalla legge degli opportuni poteri, avessero da farlo in modo permanente, gli *inspectors of prisons*.

Già l'Atto, a suo luogo citato, del 1824 (5 Geo. IV c. 85) avea data facoltà ai giudici di pace di un borgo di accordarsi con quelli aventi giurisdizione sopra una *gaol* o *house of correction* di una contea (o di una *division*) per usarne in comune, sia in perpetuo, che per un tempo determinato, imponendo soltanto l'obbligo di darne notizia ad uno dei principali Segretari di Stato. Una legge del 1836 (6 & 7 Will. IV c. 105) diede una simile facoltà ai giudici di pace di una contea (o di una *division*) per procurarsi l'uso in comune della *gaol* o *house of correction* di un borgo, ma richiese l'esplicito consentimento del Segretario di Stato. In questo indirizzo procedette anche una legge del 1842 (5 & 6 Vict. c. 53), la quale, considerando che un buon regime carcerario poteva più agevolmente ed economicamente ottenersi con la istituzione di grandi prigioni e che pertanto era da incoraggiare la costruzione di *district prisons* per l'uso comune di uno o più borghi e dei distretti contermini di una contea, dava facoltà ai giudici di pace della contea (o di una *division* avente una separata Commissione di pace) ed al consiglio dei borghi (al quale — come fu avvertito — era stata trasferita la competenza del servizio carcerario dalla riforma municipale del 1835) di accordarsi per la costruzione o l'ampliamento di una prigione *(gaol* o *house of correction)* per uso comune, nominando all'uopo dei comitati composti di giudici di pace, che doveane poi costituire un solo comitato *(joint committee)*. L'accordo dovea essere approvato separatamente dalle *quarter sessions* delle contee (per le *divisions* dalla *separate Commission of peace*)

Disposizioni legislative per la istituzione di carceri comuni a più contee e borghi

e dal consiglio dei borghi interessati e doveva essere confermato da una regia ordinanza. Al *joint committee* erano attribuiti i necessarî poteri esecutivi per l'istituzione della *district prison*, riservata però l'approvazione dei progetti e dei preventivi di spesa sia rispettivamente alle *quarter sessions* delle contee ed al consiglio dei borghi, sia al Segretario di Stato (per l'Interno). Il *joint committee* dovea presentare di tempo in tempo i conti delle spese fatte ad ognuna delle autorità interessate, che nominava uno o più *auditors* per rivederli. Al *committee* spettavano la nomina e la determinazione dello stipendio sia del direttore della prigione, sia di tutti gli altri impiegati e degli inservienti. Quando la prigione fosse in condizione di accogliere i detenuti e fosse stato nominato il personale direttivo e di servizio, il *committee* dovea riferirne al Segretario di Stato, al quale spettava autorizzare l'uso della prigione. Ciò avvenuto, i giudici di pace, che formavano parte del *joint committee* e che doveano essere rinominati ogni anno, costituivano una *court of gaol sessions*, la quale esercitava tutti i poteri attribuiti alle *quarter sessions* rispetto alle *gaols* e *houses of correction* e tra altro faceva la nomina dei *visiting justices*. — Un'altra legge del 1842 (5 & 6 Vict. c. 98) imponeva a tutti i borghi, che avessero una *separate court of quarter sessions* e non avessero convenuto per usare in comune di una prigione della contea o di un altro borgo o non si fossero uniti in consorzio per la istituzione di una *district prison*, l'obbligo di avere una *common gaol* od almeno una *house of correction*. Allo scopo che tali borghi potessero costruire od ampliare una prigione in base a progetti, che doveano essere approvati dal Segretario di Stato, la legge autorizzava il loro consiglio ad ottenere anticipazioni di danaro dallo Stato ammortizzabili entro 20 anni ed in genere a contrarre mutui ammortizzabili entro 30 anni, garantendoli sulla

borough rate o su una speciale *gaol rate*, che il consiglio poteva imporre colle stesse modalità della *borough rate*. Gli anzidetti termini di ammortamento venivano estesi anche ai mutui che fossero contratti dalle contee per la costruzione o l'ampliamento di prigioni; e si dava inoltre autorità alle *quarter sessions* di una contea (ed alla *separate Commission of peace* di una *division*) di istituire e mantenere una o più *additional gaols*, se la *gaol* esistente fosse insufficiente. — Va poi notato che la legge succitata del 1849 (12 & 13 Vict. c. 82) esentava i borghi, che avessero una propria *gaol* o *house of correction*, dal contribuire alle spese di una nuova *gaol* o *house of correction* che fosse istituita dalla contea.

In correlazione all'aumento della ingerenza del Governo centrale nel servizio delle carceri ed alle maggiori spese rese necessarie dai miglioramenti che vi si volevano introdurre, a partire dal 1846 il Parlamento prese a votare dei fondi perchè il Tesoro dello Stato sussidiasse annualmente le autorità locali e le mettesse così in grado di meglio provvedere al mantenimento dei detenuti: le sovvenzioni giunsero man mano a rifondere fino la metà della spesa relativa.

Il *Prison Act* del 1865.

Per quanto migliorato per effetto di queste varie leggi, lo stato delle carceri appariva però tutt'altro che soddisfacente in confronto dei criteri ogni giorno più razionali ed umanitari, che prevalevano in argomento. E pertanto nel 1865 fu approvata una nuova legge, che riuniva, emendava e sviluppava le disposizioni delle varie leggi succitate e di altre di minor conto. Del *Prison Act* del 1865 (28 & 29 Vict. c. 126) basterà però accennare le disposizioni, che costituivano una importante innovazione dell'ordinamento anteriore.

Veniva abolita la distinzione fra *gaols* e *houses of correction*. Erano stabilite nella legge stessa minute norme

circa l'amministrazione delle carceri, il dovere del personale direttivo, medico e di servizio, la disciplina, il trattamento, la salute, l'istruzione, il lavoro, la separazione dei detenuti, ecc. ed era imposto l'obbligo ai giudici di pace delle contee, delle *divisions*, dei borghi di fare dei regolamenti speciali soggetti all'approvazione del Segretario di Stato (per l'Interno), il quale in loro difetto dovea egli stesso provvedere a farli. Venivano indistintamente sottoposti all'approvazione del Segretario di Stato tutti i progetti per la costruzione, ricostruzione o modificazione degli stabilimenti carcerarì, nonchè gli accordi intervenuti per la detenzione, in una prigione dipendente da una data autorità, di persone, alla cui detenzione un'altra autorità avesse da provvedere. Quando il Segretario di Stato avesse ragione di ritenere che certe più importanti disposizioni della legge non fossero osservate in una prigione, egli avea da notificare tale inosservanza ai *Commissioners* del Tesoro, perchè, fino a che durasse, essi sospendessero di pagare il sussidio dello Stato pel mantenimento dei detenuti in quella prigione. E quando una autorità avesse mancato per quattro anni consecutivi di ottemperare a certi precetti della legge nella prigione sottoposta alla sua giurisdizione, il Segretario di Stato, tornato vano l'invito di conformarsi alla legge entro un tempo determinato, avea potere di ordinare la chiusura di quella prigione ed il trasferimento dei detenuti nella prigione dipendente da un'altra autorità che consentisse di accettarli: le spese del trasferimento e del mantenimento dei detenuti andavano naturalmente a carico dell'autorità, che non avea ottemperato alla legge.

Apparisce manifesto quale progresso fosse reso possibile nel servizio carcerario incombente alle contee ed ai borghi dall'Atto del 1865: ma è altrettanto manifesto, che questa legge rafforzava straordinariamente l'ingerenza ed il con-

trollo dell'autorità centrale e preparava così quel trasferimento delle carceri dalla competenza del governo locale a quella del Governo centrale, che fu decretato alcuni anni dopo.

A completare le notizie relative agli stabilimenti carcerari, a cui provvedevano le autorità locali, conviene avvertire che una legge del 1857 (20 & 21 Vict. c. 55) avea dato facoltà alle *quarter sessions* delle contee ed al consiglio dei *quarter sessions boroughs* di concedere sussidi per la fondazione o l'ampliamento di *reformatory schools*, istituti di correzione pei delinquenti minorenni, e di convenire coi direttori od amministratori di una *reformatory school* pel collocamento e pel mantenimento degli individui, di cui una sentenza avesse ordinata la detenzione in uno di simili stabilimenti. Alla spesa sia per i sussidi, sia per le rette veniva provvisto nello stesso modo stabilito per la spesa ordinaria delle carceri. Queste disposizioni furono mantenute dal *Reformatory Schools Act* del 1866 (29 & 30 Vict. c. 117), il quale inoltre stabilì che il Tesoro dello Stato contribuisse, con la concessione di sussidi, alle spese sostenute dalle autorità locali per la detenzione di giovani delinquenti nelle *reformatory schools*. Le *reformatory schools*

§ 51

Sebbene intimamente connesso ed anzi sottoposto alla giurisdizione dei giudici di pace, che erano pure le autorità preposte all'amministrazione della contea, tuttavia il servizio di polizia, quale era ordinato da secoli, non formava parte dell'amministrazione della contea. Divenuta servizio municipale in tutti gli *incorporated boroughs* in virtù della legge del 1835, ed in un certo numero di borghi non incorporati e di altre località regolata in modo spe- Necessità di una riforma del servizio di polizia nelle contee.

ciale da *local Acts*, la polizia continuava ad essere un servizio parrocchiale nel resto del paese, compresi quei luoghi dove fosse stato adottato il *Lighting and Watching Act.* Fatta eccezione per gli *incorporated boroughs* e pei luoghi, dove erano in vigore dei *local Acts* o il *Lighting and Watching Act,* le condizioni della polizia erano, per le ragioni altrove accennate, addirittura deplorevoli: nelle campagne e nei suburbi stessi, che non formassero parte dei borghi, erano malsicure le persone e gli averi, insufficiente la tutela dell'ordine pubblico, pessimo il servizio dei *constables,* reclutati nelle più basse classi della popolazione, non di rado fra i piccoli rivenditori di bevande, spesso fra individui che non sapevano nè leggere nè scrivere, e che generalmente si guardavano dall'assumersi soverchie brighe e dall'esporsi a pericoli. Ed era un sintomo manifesto di tale assoluta deficienza della polizia in confronto dei bisogni dell'epoca il fatto, che in molti luoghi l'azione spontanea dei cittadini avea trovato necessario di organizzarsi per aiutare la repressione dei reati, l'arresto dei delinquenti: nel 1839 più che 500 associazioni volontarie cercavano di supplire al difetto della funzione governativa in uno dei suoi còmpiti certo più importanti, ed alcune di quelle associazioni esercitavano persino la mutua assicurazione dei loro membri all'intento di parzialmente risarcirli del danno delle ruberie da essi sofferte. Diventava pertanto evidente la necessità che il legislatore procedesse ad una riforma del servizio di polizia anche nelle campagne, ed infatti egli, sebbene timidamente, si accinse all'opera cogli Atti del 1839 (2 & 3 Vict. c. 93) e del 1840 (3 & 4 Vict. c. 88), dei quali, poichè il secondo emendava e completava il primo, è opportuno dar congiuntamente notizia.

Istituzione facoltativa di *county constables* nel 1839.

Esplicitamente riannodando la nuova istituzione al potere attribuito ai giudici di pace di nominare degli

special constables, il legislatore determinava, che quei magistrati, riuniti nelle *quarter sessions*, quando ritenessero gli ordinari ufficiali di polizia insufficienti a mantenere nella contea la pace pubblica, a proteggere le vite e gli averi degli abitanti, avessero autorità di deliberare la istituzione di un determinato numero di *constables* stipendiati. Di ciò essi doveano inviare rapporto ad uno dei principali Segretari di Stato (quello per l'Interno), al quale, perchè non vi fosse disparità di ordinamento fra contea e contea, spettava di stabilire tutte le norme regolamentari relative all'amministrazione, agli stipendi, al vestiario, all'armamento del corpo dei *constables*, e col cui consenso soltanto le *quarter sessions* potevano deliberare, in progresso di tempo, la diminuzione o l'aumento del loro numero. Avuta comunicazione di quelle norme regolamentari, le *quarter sessions* procedevano in loro conformità alla nomina del *chief constable*, del comandante cioè dei *constables*, che spettava pure ad esse di eventualmente dimettere. Le contee più estese potevano nominare anche due *chief constables*, attribuendo a ciascuno il servizio in una parte del territorio della contea, come per converso due o più contee potevano accordarsi per nominarne uno solo. Al *chief constable*, con l'approvazione di due o più giudici di pace, spettava di nominare gli altri *constables (petty constables)* ed il loro *superintendent* in ogni *division* della contea, ed a lui era anche attribuito il potere di dimetterli a suo beneplacito. Con l'approvazione delle *quarter sessions* il *chief constable* nominava altresì uno dei *superintendents* a fungere da suo sostituto *(deputy)*. Il *chief constable* e gli altri *constables*, prestato giuramento davanti ad un giudice di pace, aveano tutti i poteri e doveri degli *special constables*, e non potevano attendere ad alcun'altra occupazione od impiego retribuito. Il *chief constable* doveva comparire davanti

alle *quarter sessions* e farvi rapporti trimestrali su quanto concerneva la polizia nella contea: gli stessi obblighi incombevano ad ogni *superintendent* rispetto alle *sessions* della *division*. Non poche erano le disposizioni della legge, che regolavano in singole parti l'istituzione ed il servizio dei *constables* e che, ad es., costituivano a loro beneficio un fondo per le pensioni, amministrato dalle *quarter sessions* ed alimentato da ritenute sugli stipendî, da porzione delle multe per contravvenzioni di polizia, ecc.

L'istituzione dei *constables* della contea non portava alcuna modificazione nell'ordinamento della polizia dei borghi, che rimaneva da quella distinto ed indipendente, eccettuato il caso, in cui da una parte le *quarter sessions*, dall'altra il consiglio di un borgo deliberassero e quindi concordassero di unire il servizio della polizia della contea con quello della polizia del borgo. Ciò verificandosi, il *chief constable* della contea assumeva il comando anche dei *constables* del borgo con autorità di dimetterli: ma la nomina ai posti, che rimanessero vacanti, spettava al *watch committee*, a meno che non fosse stato diversamente convenuto. Quanto agli speciali servizî di polizia, che fossero stati istituiti in singole parrocchie o località di una contea sia in base al *Lighting and Watching Act*, sia ad Atti locali, quei servizî continuavano a funzionare anche dopo l'istituzione dei *constables* della contea, fino a che il *chief constable* non partecipasse agli *inspectors* od alle altre autorità preposte a siffatto speciale servizio, che da un determinato giorno egli avrebbe assunto la cura della polizia anche nella parrocchia o località soggetta alla loro giurisdizione. Da quel giorno gli ordinamenti speciali cessavano di aver vigore, ed era soltanto riservata agli *inspectors* istituiti in base al *Lighting and Watching Act* la facoltà di richiedere al *chief constable*, che no-

minasse dei *constables* addizionali per la località da essi amministrata: nominati che egli li avesse col consenso delle *quarter sessions*, gli *inspectors* dovevano provvedere a pagare le spese relative colla speciale *rate* autorizzata dal *Lighting and Watching Act*.

Per sostenere le spese del servizio di polizia istituito nella contea, le *quarter sessions* aveano autorità di decretare una *police rate*, che colpiva con una determinata aliquota la stessa rendita imponibile colla *county rate* e che come questa era percepita a mezzo di ordini trasmessi agli *high constables* e da questi agli *overseers* delle parrocchie. Però andavano esenti dalla imposizione della *police rate* tutti gli *incorporated boroughs* e tutte le parrocchie o località, in cui (come fu dianzi avvertito) continuasse a funzionare uno speciale servizio di polizia. Sull'ammontare della *police rate* le *quarter sessions* aveano autorità di pagare le spese per la istituzione di stazioni di polizia e di locali per la temporanea custodia degli arrestati (*station houses* e *strong rooms*, poi detti anche *lock-up-houses*), la cui erezione doveva esser fatta su progetti approvati dal Segretario di Stato (per l'Interno): all'uopo le *quarter sessions* potevano anche contrarre prestiti garantiti sulla *police rate* ed ammortizzabili in 20 anni.

Se in una contea vi fossero due *chief constables*, le *quarter sessions* potevano, tenendo distinte le spese del servizio nella rispettiva circoscrizione, imporvi separatamente la *police rate*. Nel caso poi, in cui per speciali condizioni fosse proporzionalmente diverso il numero dei *constables* necessario nelle varie parti di una contea, le *quarter sessions*, se lo stimassero conveniente e ne ottenessero l'approvazione dal Segretario di Stato, aveano autorità di dividere la contea in *police districts* e le spese del servizio di polizia in *general expenditure*,

alla quale tutti i *districts* aveano da contribuire, ed in *local expenditure* (costituita dagli stipendî, dal corredo dei *constables*, ecc.), che dovea essere pagata separatamente da ciascun distretto.

Quando le *quarter sessions* non credessero di deliberare la istituzione dei *constables* per tutta la contea, esse aveano cionondimeno potere di decretarla, salva l'approvazione del Segretario di Stato, per una o più *divisions* o di raggruppare un certo numero di parrocchie contigue, aventi complessivamente non meno di 25 mila abitanti, formandone una *division* agli scopi della polizia. Il relativo servizio veniva in tali *divisions* amministrato dalle *special* e *petty sessions* dei giudici di pace, che vi aveano giurisdizione, e vi erano applicabili le norme stabilite pei *police districts*.

Tentativi di riforma del servizio dei *constables* parrocchiali.

L'autorità concessa alle *quarter sessions* dalle leggi del 1839 e del 1840 di organizzare il servizio di polizia come servizio della contea, all'incirca col sistema adottato pei borghi, rappresentava una riforma, la cui importanza — avuto riguardo anche alla larga ingerenza attribuita al Governo centrale — era per sè stessa manifestamente grandissima. Però, siccome l'istituzione di una *county constabulary*, era facoltativa avvenne che soltanto una parte delle contee la adottarono; ed in molte altre i giudici di pace, reclutati com'erano, nelle file dei grandi proprietarî, preferivano non aggravare con una nuova imposta la rendita fondiaria. E poichè nelle contee, dove gli Atti del 1839 e 1840 non venivano adottati, le condizioni del servizio di polizia rimanevano quanto mai difettose, il legislatore pensò di apportarvi qualche rimedio tentando di infondere nuova vita nella vecchia *constabulary* parrocchiale.

Una legge del 1842 (5 & 6 Vict. c. 109), regolando tutta la materia, dichiarava obbligati al servizio di

constable tutti gli abitanti validi della parrocchia fra 25 e 55 anni di età, che contribuissero alla *poor rate* od alla *county rate* per una rendita netta di quattro L. s. o più, quando non potessero invocare una delle cause di esenzione, che erano ammesse in buon numero, ovvero non fossero esclusi per condanna criminale o per essere *victuallers*, rivenditori di liquori, birra, ecc. Gli *overseers of the poor*, in una convocazione annuale della *vestry*, compilavano la lista delle persone obbligate a prestare servizio di *constable*; ed i giudici di pace della *division*, riuniti in *special session*, dopo aver riveduta tale lista, nominavano fra gli iscritti quel numero di *constables* che l'estensione e la popolazione della parrocchia rendessero a loro avviso necessarî. Sotto pena di ammenda, gli individui nominati doveano prestare giuramento davanti ad un giudice di pace e servire per un anno, ma, questo compiuto, non potevano essere rinominati finchè ogni altro iscritto nella lista non avesse servito un ugual tempo. Era però data facoltà agli individui nominati di prestare il servizio per mezzo di un sostituto, che dovea essere approvato dai giudici di pace. D'altra parte la *vestry* poteva deliberare l'istituzione di uno o più *constables* stipendiati a carico della *poor rate*; ed i giudici di pace, ai quali spettava di nominare tali *paid constables*, quando li ritenessero sufficienti ai bisogni del servizio, non aveano da nominare alcuno degli inscritti nella lista a fungere da *constable*. Alle *quarter sessions* della contea spettava decretare di tempo in tempo (coll'approvazione del Segretario di Stato per l'Interno) la tabella delle competenze che, per l'adempimento di determinate incombenze, doveano esser pagate ai *constables* a carico, secondo il caso, della *county rate* o della *poor rate*. Inoltre, a carico della *county rate*, le *quarter sessions* aveano autorità sia di

provvedere alle *lock-up-houses* (e *strong rooms*) necessarie, sottoponendo i relativi progetti all'approvazione del Segretario di Stato, sia di nominare per ogni *lock-up-house* un *superintendent constable* (pagato sulla *county rate*), al quale le stesse *quarter sessions* potevano attribuire la direzione del servizio dei *constables* di una o più parrocchie.

Varî Atti furono fatti per emendare ed integrare quello del 1842: fra i quali merita di essere ricordato uno del 1850 (13 & 14 Vict. c. 20), che abrogando le relative disposizioni dell' Atto del 1842 autorizzava le *quarter sessions* a nominare per ogni *petty sessional division* della contea un *superintendent* dei *constables* delle parrocchie in quella comprese, oltre al *constable* da preporsi ad ogni *lock-up-house*. Ma il tentativo fatto colla legge del 1842 fallì quasi interamente, e divenne pertanto manifesta la necessità di muovere un passo decisivo sulla via segnata dagli Atti del 1839-40.

L'istituzione dei *county constables* resa obbligatoria nel 1856.

A questo intento una legge del 1856 (19 & 20 Vict. c. 69) dichiarò obbligatoria in tutte le contee, che non vi avessero ancora provveduto od avessero provveduto soltanto per una parte della contea, l'istituzione di un generale servizio di polizia nei modi stabiliti dagli Atti del 1839 e del 1840. La divisione di una contea in più *police districts* poteva anche essere imposta alle *quarter sessions* con una regia ordinanza, provocata da una petizione dei contribuenti della *police rate*. Gli accordi per la *consolidation* della polizia della contea con quella di un borgo doveano essere approvati dal Segretario di Stato (per l'Interno), e nel caso, in cui il consiglio di un borgo avesse fatta domanda alle *quarter sessions* di consolidare le rispettive forze di polizia e la *consolidation* non fosse stata effettuata, una regia ordinanza poteva stabilirla fissandone le condizioni. Il *chief con-*

stable di una contea non poteva assumere il servizio di polizia in parrocchie o località, che avessero un separato ordinamento, senza il consenso del Segretario di Stato. Ai *county constables* erano attribuiti anche nei borghi della contea gli stessi poteri e doveri, che erano attribuiti ai *borough constables* rispetto al territorio della contea, ed essi doveano prestare obbedienza ed assistenza ad ogni giudice di pace avente giurisdizione in un borgo della contea. Alla Corona era conferita podestà di nominare tre ispettori, che avessero da invigilare sulle condizioni e sull'efficienza della polizia in ogni contea ed in ogni borgo e da riferirne al Segretario di Stato (per l'Interno). Questi, quando fosse persuaso del modo soddisfacente, con cui sia per il numero dei *constables*, sia per la disciplina il servizio funzionava in una contea od in un borgo, ne rilasciava un certificato. In base a tale certificato i *Commissioners* del Tesoro doveano rimborsare, coi fondi all'uopo votati dal Parlamento, fino ad un quarto della spesa sostenuta dalla contea o dal borgo per gli stipendi ed il vestiario dei *constables*. Erano però esclusi da tale sussidio quei borghi, la cui popolazione fosse inferiore a 5 mila abit. e che non avessero provveduto a consolidare la loro polizia con quella della contea. Le spese per la istituzione di *station houses* e *strong rooms* e le annualità dei prestiti all'uopo contratti o da contrarsi doveano essere sostenute colla *general county rate* anzichè colla *police rate*.

Aumento dell'ingerenza dello Stato nel servizio della polizia

Queste le principali disposizioni dell' Atto del 1856, al quale il legislatore apportò, durante il periodo qui considerato, alcune modificazioni ed aggiunte, che non vale la pena di descrivere. Quell'Atto, provvedendo a rendere uniforme l'ordinamento della polizia in tutta l'Inghilterra e dichiarando obbligatoria l'istituzione di

county constables stipendiati, come lo era quella dei *borough constables,* sopprimeva di fatto l'antico servizio parrocchiale della polizia in quelle contee, dove ancora funzionava, e d'altra parte estendeva e rafforzava in assai notevole misura l'ingerenza ed il controllo del Governo centrale, specialmente con la istituzione degli ispettori e con la concessione di sussidi dello Stato, che in fatto erano condizionati non soltanto all'osservanza della legge, ma alla docilità delle autorità locali nel conformarsi alle norme direttive, alle ingiunzioni, ai suggerimenti dell'autorità centrale.

§ 52.

Esonero delle contee dalla rifusione delle spese della *prosecution of criminals.*

Come fu già avvertito, la rifusione delle spese della *prosecution of criminals* era stata messa a carico del *county stock.* Senza che intervenisse un'apposita legge, il Parlamento prese a votare ogni anno la somma necessaria per rimborsare alle contee a partire dal 1836 la metà delle spese, che aveano rifuse, ed a partire dal 1846 l'intiero loro ammontare. E pertanto nessun effettivo aggravio fu imposto alle contee dalle leggi, che posteriormente andarono sempre più estendendo le categorie dei reati, per cui veniva data podestà ai giudici di ordinare la rifusione delle spese *of prosecution.*

Servizio dei pesi e delle misure.

Relativamente al servizio dei pesi e delle misure conviene far cenno di un Atto del 1835 (5 & 6 Will. IV c. 63). Questa legge stabilì che le *quarter sessions* dovessero nominare un numero sufficiente di ispettori, determinando il territorio ossia il distretto, nel quale ciascuno di essi avea da adempiere le sue funzioni, ed assegnando loro un conveniente stipendio a carico della *county rate.* Tali *inspectors of weights and measures* do-

veano custodire i campioni locali, verificare e controsegnare con un marchio tutti i pesi e le misure usate nella contea, versare al suo tesoriere l'importo dei diritti che i possessori di pesi e misure doveano pagare per la verificazione, ecc. e potevano, coll'autorizzazione scritta di un giudice di pace, entrare in ogni bottega o luogo, dove si vendessero merci o prodotti, per verificare i pesi e le misure. — Relativamente poi ai misuratori del gas illuminante, una legge del 1859 (22 & 23 Vict. c. 66) stabilì che le *quarter sessions* avessero da nominare appositi ispettori, *inspectors of the meters*, le cui attribuzioni erano all'incirca le stesse che quelle degli ispettori dei pesi e misure: il consiglio di ogni borgo, che non fabbricasse o vendesse gas, poteva adottare l'Atto e nominare proprî *inspectors of meters*.

Disposizioni relative alla polvere pirica.

Una legge del 1860 (23 & 24 Vict. c. 139) disciplinò nuovamente la fabbricazione, il trasporto, i depositi di polvere pirica ed estese le sue disposizioni anche ad altre materie esplodenti: la concessione delle licenze per le fabbriche ed i depositi spettava nei borghi al consiglio municipale e nel resto della contea alle *quarter sessions*, salvo appello al Segretario di Stato (per l'Interno), al quale era anche dato potere di far eseguire ispezioni per accertare la osservanza della legge.

Parziale riordinamento della circoscrizione delle contee.

Merita infine di essere ricordato un Atto del 1840 (7 & 8 Vict. c. 61), il quale — considerando che gravi inconvenienti derivavano dal fatto, non infrequente, di essere alcune parti di una contea distaccate dalla porzione principale del suo territorio ed incastrate in un'altra contea, e che tali parti erano state riunite alla contea, entro la cui circoscrizione si trovavano materialmente situate, allo scopo della elezione dei membri del Parlamento da una legge del 1832 (2 & 3 Will. IV c. 64) — determinava che quelle parti avessero da formar

parte di tale contea anche nei rapporti amministrativi e giudiziarî e che continuassero, se così era prima, a costituire una *separate division* ovvero fossero per deliberazione delle *quarter sessions* costituite in *separate division* od altrimenti andassero comprese nella *division* circostante della contea, a cui erano annesse.

§ 53.

Ordinamento della *county rate*. – La legge del 1852.

A completare le notizie relative all'amministrazione delle contee durante il periodo compreso fra la prima e la seconda riforma parlamentare, è d'uopo dar notizia delle modificazioni avvenute nell'ordinamento delle *county rates* ed in genere delle *rates in the nature of the county rates*. Omettendo di far menzione degli Atti meno importanti, conviene fermare anzitutto l'attenzione sopra una legge del 1844 (7 & 8 Vict. c. 33), la quale — approfittando dell'opportunità che alla percezione delle *county rates* offriva l'avvenuta costituzione dei *boards of guardians* (i quali aveano alla loro dipendenza un proprio tesoriere) — stabiliva che, man mano si facessero le vacanze nell'ufficio di *high constable*, non più questo funzionario, ma il *board of guardians* avesse da provvedere all'esazione delle *county rates* dalle singole parrocchie. Nell'anno seguente l'Atto 8 & 9 Vict. c. 111, mantenendo questo sistema, provvide a regolare e riordinare tutta la procedura per la imposizione e la percezione delle *county rates*. Ma, poichè le disposizioni sia della legge del 1845, sia di quella del 1844 furono riprodotte con alcune modificazioni ed aggiunte da una legge del 1852 (15 & 16 Vict. c. 81), si può fare a meno di partitamente riassumerle, ed è sufficiente illustrare quest'ultima, alla quale (nel periodo ora considerato)

leggi posteriori fecero modificazioni ed aggiunte poco importanti.

L'assessment committee.

Le *quarter sessions* aveano da nominare nel loro seno un comitato, l'*assessment committee*, composto di non meno di cinque, nè più di undici membri: però, se le *petty sessional divisions* della contea erano più di undici, in tal caso le *quarter sessions* potevano comporre il comitato di tanti membri quante erano quelle *divisions*, allo scopo che avesse da formarne parte uno dei giudici di ogni *petty sessional division*. Il comitato doveva preparare la cosidetta *basis* o *standard* (ruolo fondamentale) per la imposizione di una eguale *county rate* in tutta la contea e rivederla di tempo in tempo a richiesta delle *quarter sessions*. La *basis* dovea essere predisposta in corrispondenza della rendita annuale, per cui le proprietà erano in ogni parrocchia soggette alla *poor rate*, giacchè le proprietà, che doveano contribuire la *county rate*, erano quelle stesse che doveano contribuire la *poor rate*. All'uopo il comitato avea ampio potere di richiedere per iscritto agli *overseers* ed in generale alle persone, che in ciascuna parrocchia avessero ingerenza nella valutazione *(valuation)* delle rendite imponibili colla *poor rate* o nella sua riscossione, i conti relativi all'ammontare dell'annua rendita di tutte o di parte delle proprietà situate nella parrocchia, quale era stata valutata per la imposizione della *poor rate*. Ed ogni qualvolta lo credesse opportuno, il comitato poteva chiamare dinnanzi a sè gli *overseers* (e quelle altre persone), perchè gli presentassero tutti i documenti e le carte affidate alla loro custodia e sotto vincolo di giuramento gli dessero le informazioni che esso desiderasse. Il comitato poteva inoltre ordinare (caricandone la spesa sul *county stock*) che in tutta o in parte di una parrocchia fosse fatta una nuova *valuation* da una o più

persone da esso nominate; e quando tale *valuation* fosse stata resa necessaria per colpa degli *overseers* e di altri ufficiali parrocchiali, i quali non avessero presentato il conto delle rendite imponibili o lo avessero presentato non conforme al vero, le *quarter sessions*, su rapporto del comitato, aveano autorità di metterne la spesa a carico della parrocchia, in aumento del suo contingente di *county rate*. Quando il comitato avesse preparato la *basis of county rate* e ne risultasse per le proprietà di una parrocchia una cifra maggiore o minore di quella accertata precedentemente, esso dovea rendere la *basis* di pubblica ragione per mezzo della stampa e comunicarla agli *overseers* (o ad altri ufficiali) di ogni parrocchia, affinchè essi la sottomettessero alla *vestry* e ne lasciassero prender visione o copia da qualsiasi contribuente. Il comitato dovea altresì prefiggere il termine, entro il quale gli *overseers* ed ogni altro interessato potessero comunicargli le loro obbiezioni. Queste esaminate e fatte le opportune correzioni, il comitato presentava la *basis* da esso proposta alla *court of quarter sessions*, alla quale spettava di rivederla, correggerla e quindi approvarla *(allow and confirm)*. Dopo di che la *basis* diventava esecutiva agli effetti della riscossione della *county rate*. Però in qualsiasi tempo ogni *overseer of the poor* od ogni altra persona incaricata della esazione della *county rate* in una parrocchia ed ogni suo abitante, quando ritenessero la parrocchia aggravata sia perchè essa fosse tassata in ragione di una rendita complessiva delle proprietà superiore al vero, sia perchè fosse stata omessa o valutata meno del dovuto quella delle proprietà di un'altra parrocchia, potevano appellare contro la *basis* alle stesse *quarter sessions* che l'aveano approvata, notificandolo alle autorità di quella parrocchia, contro la quale l'appello fosse eventualmente diretto. Le *quarter*

Approvazione del ruolo della *county rate*, ricorsi esazione, ecc.

sessions, ordinate le opportune *valuations*, decidevano, con facoltà di mettere tutte le spese a carico dell'appellante in caso di rigetto dell'appello e con dovere, in caso che fosse accolto, di ordinare che sul *county stock* gli fossero rifuse le spese incontrate. Gli appelli non sospendevano la esazione della *county rate*, salvo il rimborso del pagato in più nel caso che fossero accolti. — Quando la *basis of county rate* era stata approvata dalle *quarter sessions*, queste inviavano ai *boards of guardians* delle *unions* o delle parrocchie il precetto *(precept)* di esigere la somma della *county rate* dovuta da ciascuna parrocchia dell'unione o dalla parrocchia sottoposta alla loro giurisdizione e di versarla al tesoriere della contea. I *guardians* aveano da procedere all'esazione nelle parrocchie collo stesso sistema stabilito per la esazione della *poor rate*; e chiunque fosse chiamato a contribuire alla *county rate* poteva ricorrere contro la imposizione, con la quale era colpito, nello stesso modo in cui poteva ricorrere contro la imposizione della *poor rate*. — Se i *guardians* non eseguivano il versamento delle somme richieste col *precept*, le *quarter sessions* ne ordinavano l'esazione ed il versamento direttamente agli *overseers of the poor*; e, se questi pure mancassero di farlo, un giudice di pace, su richiesta del *clerk of the peace* o del tesoriere della contea, avea autorità di ordinare che si procedesse al sequestro ed alla vendita dei loro beni.

Pubblicità delle deliberazioni e dei conti relativi alla gestione finanziaria della contea

Riproducendo in sostanza la disposizione già citata di una legge del 1831, l'Atto del 1852 ordinava che ogni trattazione relativa alla imposizione ed alla erogazione delle *county rates* od alla gestione del *county stock* dovesse essere fatta dalle *quarter sessions* in seduta pubblica *(publicly and in open court)* e che due settimane prima dovesse darsi pubblica notizia per mezzo della

stampa del giorno e dell'ora, in cui la trattazione sarebbe cominciata. Veniva inoltre ordinato che alla fine di ogni anno il tesoriere della contea spedisse al *clerk* dei vari *boards of guardians* e rendesse pubblico con la stampa un accurato riassunto *(abstract)* dell'entrata e della spesa, che dovea essèr compilato nel modo da determinarsi da uno dei Segretari di Stato (quello per l'Interno) e dovea portare la firma dei giudici di pace che lo aveano riveduto. Quell'*abstract* dovea altresì esser trasmesso al Segretario di Stato e da questo venir presentato al Parlamento.

È infine da notare che le disposizioni della legge del 1852 si applicavano a tutte le *rates of the nature of county rates* e fra queste sia alle *rates* riscosse (separatamente dalla *county rate*) nelle *divisions* della contea, che avessero una *separate Commission of peace*, sia alla *borough rate*, il cui ordinamento era stato dalla riforma municipale del 1835 parificato a quello della *county rate*.

§ 54.

Atti complementari della legge dei poveri del 1834.

Come si è avvertito illustrando la riforma compiuta nell'amministrazione dei poveri con la legge del 1834, numerosi Atti furono approvati allo scopo di emendarla e di integrarla, ed è ormai tempo di darne notizia con la larghezza richiesta dall'importanza della materia.

Un Atto del 1835 (5 & 6 Will. IV c. 69) soddisfece ad un evidente bisogno coll'attribuire ai *boards of guardians* la qualità di corporazione con tutte le conseguenze derivanti da siffatta capacità giuridica; e, determinando i poteri dei *guardians* di vendere, permutare, dare in affitto *workhouses* od altre proprietà, stabilì che essi

non potessero compiere tali atti senza ottenere il consenso degli *owners* e dei *ratepayers* della parrocchia, alla quale i beni appartenevano, e senza l'approvazione dei *Poor Law Commissioners*. Un Atto del 1836 (6 & 7 Will. IV c. 107) portò da dieci a venti anni il periodo massimo per l'ammortamento dei prestiti contratti dalle unioni o dalle parrocchie. – Lasciando naturalmente impregiudicata l'applicazione delle pene comminate agli *overseers of the poor* per la trascuranza nell'adempimento dei loro doveri, una legge del 1839 (2 & 3 Vict. c. 84) dispose che nel caso, in cui essi non provvedessero ad esigere le somme di danaro richieste dal *board of guardians*, due giudici di pace avessero da ordinare gli atti esecutivi contro gli stessi *overseers* per l'esazione di quelle somme e delle spese del procedimento. — Nel 1842 una legge (5 & 6 Vict. c. 57) cercò di rimediare, per le *unions* più estese, agli inconvenienti derivanti dall'accentramento degli affari, dando autorità ai Commissari, sopra richiesta del *board of guardians*, di costituire in uno speciale distretto una o più parrocchie distanti più di quattro miglia dal luogo di riunione del *board*: in tal caso i *guardians* doveano di tempo in tempo nominare alcuni di loro, che colà ricevessero le domande di soccorso e, dopo averle esaminate, ne riferissero al *board*. Lo stesso Atto diede potere ai Commissari di decidere (salvo il ricorso al mezzo straordinario del *writ of certiorari*) tutte le questioni relative alla elezione dei *guardians* e di ordinare, a loro discrezione, che in caso di vacanze si facessero delle elezioni suppletive; e stabilì che le persone, il cui nome fosse proposto per la elezione a *guardian*, potessero dichiarare di non voler accettare l'ufficio e che i Commissari potessero accettare le dimissioni dei *guardians*, quando ne ritenessero ragionevole il motivo.

La legge del 1844.

Straordinaria importanza ebbe una legge del 1844 (7 & 8 Vict. c. 101), che modificava l'Atto del 1834 in varie parti, di cui alcune essenziali. I poteri attribuiti ai Commissari, sia rispetto alle unioni costituite in base alla riforma, sia a quelle costituite prima, di aggiungervi o di separarne una o più parrocchie, erano di molto estesi togliendo la condizione che al provvedimento dovessero consentire due terzi dei *guardians* dell'unione. — Il sistema elettorale subiva una modificazione diretta ad attribuire ai *ratepayers* lo stesso numero e la stessa proporzione di voti che agli *owners*: tanto gli uni che gli altri ebbero titolo ad un voto se la rendita imponibile era inferiore a L. s. 50; a due voti quando era di 50 L. s. o più, ma minore di 100; a tre voti per una rendita da 100 a 150 L. s.; a quattro per una rendita da 150 a 200 L. s.; a cinque per una rendita da 200 a 250 L. s.; a sei per una rendita di 250 L. s. o più: restava fermo che l'*owner*, il quale fosse ad un tempo *occupier*, cumulava i voti provenienti dalle due qualifiche. Era poi dato potere ai Commissari di dividere in *wards* (quartieri) le parrocchie aventi più di ventimila abitanti e di determinare il numero dei *guardians* da eleggere in ciascun *ward*. — Si autorizzavano le *vestries* a nominare dei *collectors* che, in aggiunta alle loro originarie attribuzioni relative alla percezione della *poor rate*, avessero da adempiere anche le altre spettanti agli *overseers*, così come fossero degli *assistant overseers*, quali li aveva istituiti la legge del 1819.

Modificazione del sistema per l'elezione dei *guardians*.

Disposizioni relative alla revisione dei conti.

L'Atto del 1844 disciplinava con severità d'intendimenti tutto il servizio della revisione dei conti. — Valendosi immediatamente della podestà che ne avea ad essi data la legge del 1834, i *Commissioners* aveano ordinata dappertutto la nomina di *auditors* ed erano andati emanando un gran numero di istruzioni regolamentari dirette a sta-

bilire sia modalità uniformi e chiare da osservarsi relativamente ai conti, sia i metodi da seguirsi nella revisione perchè questa fosse esauriente sotto ogni aspetto. Ma, se tutto ciò rappresentava un grande progresso sul passato, gravi inconvenienti derivavano dall'essere deferita la nomina dell'*auditor* a quelle stesse autorità locali, i cui conti dovea rivedere e verso le quali, sebbene potesse temere di essere rimosso dall'ufficio dai Commissari, egli era inclinato ad una indulgenza che di frequente lo conduceva a passar sopra a vere e proprie illegalità. D'altra parte, la grande difficoltà di fare in pratica eleggere uno stesso *auditor* da più *boards of guardians* era di grave ostacolo a che i Commissari esercitassero il potere loro attribuito di raggruppare a quello scopo varie unioni, e pertanto ogni unione avea, in generale il proprio *auditor*. Ciò avea per effetto che, essendo poco esteso il distretto nel quale doveva esercitare le sue funzioni, l'*auditor* non poteva naturalmente ricevere se non una meschina retribuzione, doveva cercare in altre occupazioni la principale fonte dei suoi guadagni e non era in condizione di portare nell'esame di conti, naturalmente molto complicati, l'abilità, l'esperienza, la conoscenza delle numerose disposizioni legislative e regolamentari, che erano necessarie. — Un primo provvedimento diretto a riparare a così gravi inconvenienti fu fatto coll'anzidetta legge del 1844, la quale — rinnovando esplicitamente l'attribuzione ai Commissari del potere di raggruppare unioni e parrocchie (non formanti parte di una unione) in un distretto agli scopi della revisione dei conti — stabiliva che, in conformità delle prescrizioni da impartirsi dagli stessi Commissari, l'*auditor* fosse nominato dai rappresentanti di quelle unioni e parrocchie, quali erano il presidente ed il vice-presidente ovvero due dei suoi membri per ogni *board of*

guardians, due degli *overseers* per le parrocchie. Il che, diminuendo di molto le difficoltà pratiche per la nomina di un *auditor* comune a varie unioni o parrocchie, ebbe per effetto che i Commissari riescissero a costituire un certo numero di grandi distretti e che gli *auditors*, essendo ben più largamente retribuiti senza che crescesse la spesa d'ogni singola unione o parrocchia, potessero essere uomini capaci, i quali si dedicavano esclusivamente a quell'ufficio e vi acquistavano grande perizia ed esperienza.

I Commissari avevano rispetto all'*auditor of the district* tutti i poteri loro attribuiti rispetto ai funzionari stipendiati, ed egli avea piena autorità di esaminare, approvare o disapprovare i conti di tutto quanto si riferisse all'assistenza dei poveri nelle parrocchie e nelle unioni del distretto e di mettere a carico di chi rendeva il conto o di chi ne era responsabile ogni deficienza o perdita dovuta alla sua negligenza o cattiva condotta. Quando per tal modo l'*auditor* avesse accertato che alcuno era debitore di danaro ovvero doveva consegnare libri, contratti, cose mobili, beni, ecc., egli ne riferiva ai Commissari e l'individuo debitore di danaro o di cose dovea entro sette giorni fare il pagamento o la consegna : ove nol facesse, era soggetto allo stesso procedimento di esecuzione forzosa stabilito dalla legge del 1834 pel ricupero delle pene pecuniarie, e ciò senza pregiudizio dell'applicazione di speciali pene in caso di frode, ecc. Norme minuziose regolavano il deposito dei libri dei conti, la pubblicazione dell'avviso circa il giorno ed il luogo in cui avea da seguire la revisione, il diritto spettante ad ogni *ratepayer* di ispezionare i libri, di stare presente all'*audit* e di muovere obbiezioni, il potere (corroborato da minaccia di pene pecuniarie) dato all'*auditor* per costringere chiunque dovesse rispondere

di cose concernenti l'amministrazione dei poveri a comparire, a presentare i conti e le scritture relative, a fare e sottoscrivere dichiarazioni. Chi si ritenesse leso dalle decisioni dell'*auditor* avea diritto che egli ne mettesse le ragioni per iscritto nello stesso libro del conto, e — dopo avere eseguito il pagamento o la consegna a cui era stato ritenuto obbligato — poteva ricorrere al *Queen's Bench* per ottenere in confronto dell'*auditor* (che a spese dell'unione o della parrocchia dovea comparire per difendere la sua decisione) un *writ of certiorari* oppure poteva ricorrere (invece che al *Queen's Bench)* ai Commissari, perchè esaminassero la legalità dell'operato dell'*auditor* e decidessero in via definitiva. — In ogni distretto, dove fosse nominato un *auditor* nel modo sopraindicato, cessavano i poteri attribuiti ai giudici di pace per la revisione dei conti. Ciò accresceva l'importanza dell'ufficio del *district auditor*, e se col sopprimere l'appello alle *quarter sessions* fino allora ammesso contro le decisioni dell'*auditor* si toglieva un mezzo di ricorso facilmente accessibile, si ovviava d'altra parte agli inconvenienti, che in pratica si verificavano per causa della tendenza dei giudici di pace ad essere indulgenti verso gli amministratori locali e ad opporre in tal modo una resistenza a quell'indirizzo severo, che gli *auditors* erano spinti dai Commissari a far prevalere. — Era infine stabilito che, salvo la facoltà dei Commissari di ordinare che seguisse più di frequente, la resa dei conti fosse fatta almeno una volta ogni sei mesi anzichè almeno una volta al trimestre.

Disposizioni relative agli *apprentices*, all'assistenza dei vecchi, ecc.

La legge del 1844 aboliva quell'obbligo di ricevere fanciulli poveri come *apprentices*, che era sopravvissuto all'abolizione del sistema generale dell'*appreticeship* forzoso; dava autorità ai Commissari di determinare i doveri, a cui sarebbero stati soggetti i padroni che vo-

lessero accettare fanciulli poveri in qualità di *apprentices*; e stabiliva che, dovunque esistesse un *board of guardians*, questa autorità (in luogo degli *overseers*) avesse da provvedere pel collocamento degli *apprentices*, senza bisogno dell'approvazione dei giudici di pace. — A temperare la soverchia durezza delle disposizioni vigenti in materia, si stabiliva che una vedova con figli legittimi da essa dipendenti pel loro mantenimento, la quale alla morte del marito dimorasse con lui in una parrocchia diversa dalla parrocchia, dove avea il suo *settlement* legale, potesse ricevere assistenza dai *guardians* dell'unione, a cui apparteneva quest'ultima, sebbene ella non andasse ad abitarvi; e che una donna, il cui marito si trovasse oltremare o fosse detenuto in carcere ovvero ricoverato come pazzo od idiota, avesse da essere soccorsa assieme coi figli come se fosse vedova.

Disposizioni relative ai figli illegittimi.

Riconoscendosi eccessivo il rigore della legge del 1834 relativamente alle madri di illegittimi, alle quali era stata tolta (per attribuirla agli *overseers* ed ai *guardians)* ogni azione contro il presunto genitore ed alle quali nessuna parte dell'assegno da questo pagato poteva essere corrisposta, si disciplinò nuovamente tutta la materia degli illegittimi. La madre, sia durante la gravidanza, sia entro dodici mesi dalla nascita o dal giorno in cui il padre putativo avesse cessato dal contribuire al mantenimento dell'illegittimo, era ammessa ad ottenere che un giudice di pace ordinasse la citazione dell'individuo da lei dichiarato autore della gravidanza ad una prossima *petty session*. In questa sessione i magistrati, udite le parti e purchè la deposizione della donna fosse corroborata in qualche circostanza di fatto da altre prove, potevano giudicare che l'individuo citato in giudizio era il padre putativo e (se lo stimavano conveniente per le circostanze del caso) potevano ordinargli

di pagare (oltre alle spese del parto ed eventualmente a quelle funerarie) un assegno settimanale fino a che l'illegittimo raggiungesse l'età di tredici anni, — assegno che per le prime sei settimane dopo la nascita poteva essere di cinque scellini e pel tempo posteriore non doveva eccedere due scellini e mezzo. Va senza dire che, ogniqualvolta non pagasse l'assegno, il padre putativo era soggetto al procedimento esecutivo sopra i suoi beni e, questo riuscendo infruttuoso, ad essere carcerato per un tempo non superiore a tre mesi. L'assegno, che cessava colla morte del bastardo o col matrimonio della madre, dovea essere pagato a lei, e, nel caso in cui ella morisse o fosse inferma di mente o venisse carcerata, alla persona nominata dai giudici di pace ad avere la custodia dell'illegittimo. Contro l'ordinanza della *petty session* il padre putativo era ammesso ad appellare alle *quarter sessions*. Quando la madre di un bastardo fosse in condizione di provvedere in tutto od in parte al suo mantenimento e trascurando di farlo fosse cagione che esso cadesse a carico della parrocchia o dell'unione, ella diventava punibile, a norma delle relative disposizioni di legge, come le persone oziose e sregolate *(idle and disorderly persons)*, ed in caso di recidiva come i furfanti ed i vagabondi *(rogues and vagabonds)*. Nel caso in cui si verificasse la morte della madre o la sua incapacità (per condanna, infermità di mente, ecc.) ed il bastardo, pel cui mantenimento fosse stato provveduto coll'ordinanza della *petty session*, cadesse a carico della parrocchia o dell'unione perchè il padre non pagasse l'assegno, gli *overseers* od i *guardians* erano ammessi ad ottenere, come li avrebbe potuti ottenere la madre, i provvedimenti necessari per la esecuzione forzosa dell'ordinanza: ma, se in tal modo l'illegittimo cessava dall'essere a carico della parrocchia o dell'unione, i pa-

gamenti doveano essere fatti alla persona nominata dai giudici di pace in *petty session* ad avere la custodia del fanciullo.

District schools e district asylums.

Era data podestà ai Commissari di raggruppare delle unioni e delle parrocchie non facenti parte di una unione in *school districts*, perchè fondassero e mantenessero una o più scuole pei fanciulli poveri di età inferiore a sedici anni, che stessero a carico della pubblica assistenza ed i cui genitori fossero morti o li avessero abbandonati o consentissero al loro collocamento in tali *district schools*. L'istituzione mirava ad ovviare ai gravissimi danni del contagio morale derivante dal ricovero di fanciulli e di adulti in una stessa *workhouse* ed alla difficoltà ed alla poca convenienza per le unioni o parrocchie, che avessero da prender cura soltanto di pochi fanciulli, di provvedere per essi in modo soddisfacente. Analogamente si disponeva che i Commissari potessero (ma solo per parecchie determinate città) costituire, in speciali distretti, unioni e parrocchie allo scopo che istituissero degli *asylums*, dove individui miserabili senza abitazione fossero temporaneamente soccorsi e messi al lavoro: con che si intendeva di prevenire il pericolo che, entrando nella *workhouse* destinata all'ordinaria assistenza dei poveri, coloro vi avessero da portare mali contagiosi. L'amministrazione sia delle *district schools*, sia dei *district asylums* era affidata a *district boards*, costituiti dai presidenti dei *boards of guardians* e da contribuenti alla *poor rate* aventi una qualifica determinata dai Commissari entro il limite di 40 L.s. di rendita imponibile ed eletti per un tempo non superiore a tre anni dai *guardians* delle unioni e parrocchie e dagli *overseers* delle parrocchie non amministrate da *guardians*. I doveri e le attribuzioni dei *district boards* (compreso il carattere di corporazione) ed i poteri dei Commissari a

loro riguardo erano determinati in modo analogo a quanto era stabilito per i *boards of guardians*. Il *district board*, per sostenere le spese delle scuole o degli asili, decretava le contribuzioni delle singole unioni o parrocchie – per le scuole in base al criterio delle spese medie generali adottato dalla legge del 1834, e per gli asili in base alla rendita imponibile delle parrocchie componenti l'unione ed a quella delle parrocchie a sè stanti nei riguardi della *borough rate* o della *county rate*. Per la revisione dei conti del *district board* i Commissari aveano da nominare una persona, che fosse in pari tempo *auditor* per una delle unioni o parrocchie comprese nel *district*. Merita infine di essere notato che nè da regolamenti, nè da ordini dei Commissari o del *district board* i ricoverati nelle scuole o negli asili potevano venir costretti ad assistere ad un servizio religioso contrario ai principi da essi professati: i fanciulli non potevano essere educati in una credenza diversa da quella dei genitori, ed era ammesso che andasse a prestar assistenza ed istruzione il ministro della Confessione, a cui appartenesse l'adulto ricoverato od in cui i genitori del fanciullo desiderassero che egli fosse allevato. Le *district schools* erano aperte in ogni tempo agli ispettori scolastici governativi.

L'*Irremovable Poor Act* del 1846

Un Atto del 1846 (9 & 10 Vict. c. 66) introdusse nelle norme relative al *settlement* modificazioni che ne mitigavano assai notevolmente la durezza. Quell'Atto vietò l'espulsione da qualsiasi parrocchia di chiunque vi dimorasse da cinque anni; della moglie e dei figli di un individuo, il quale non potesse egli stesso essere espulso, quando essi non avessero un *settlement* diverso dal suo: della vedova per dodici mesi dopo la morte del marito, quando in quel tempo avesse dimorato con lui nella parrocchia; dei fanciulli al disotto di sedici

anni, legittimi o no, dimoranti col padre, con la madre, col padrigno, con la matrigna o col padre putativo se queste persone non potessero essere espulse; delle persone ammalate a meno che i giudici di pace non dichiarassero, nell'ordinanza per il *removal,* essersi convinti che la malattia o l'accidente produrrebbe una incapacità permanente. Queste varie circostanze, che esentavano dall'espulsione da una parrocchia, non producevano però l'effetto che l'individuo per tal modo *irremovable* acquistasse il *settlement* in quella parrocchia, ma gli davano soltanto diritto ad esservi soccorso finchè continuava a dimorarvi: se invece egli si recava a dimorare altrove, ridiventava attivo il suo *settlement* originario. — Le umane disposizioni del cosidetto *Irremovable Poor Act* del 1846 aveano però l'effetto di accrescere straordinariamente le spese per una parte delle parrocchie: a rimediare alla nuova sperequazione, che ne derivava, provvide una legge dell'anno seguente (10 & 11 Vict. c. 110), la quale pose a carico del *common* o *general fund* dell'unione la spesa per l'assistenza dei poveri *irremovable* da una qualsiasi delle parrocchie che ne facevano parte. Disposizione questa assai rilevante, perchè era il primo passo decisivo sulla via di quel trasferimento della competenza della spesa per l'assistenza dei singoli poveri dalla parrocchia all'unione, che fu compiuto gradualmente dalla legislazione posteriore e che portava per necessaria conseguenza a stabilire il domicilio di soccorso sulla base dell'unione anzichè della parrocchia.

Riforma dell'autorità centrale nel 1848. — Il *Poor Law Board.*

Nel 1847 spirava la proroga della *Poor Law* del 1834 decretata nel 1842, e si colse tale opportunità per apportare una profonda modificazione nella costituzione dell'autorità centrale. Ormai la parte di gran lunga maggiore e più ardua dello smisurato còmpito di organizzazione e di riforma affidato ai *Commissioners* era

stata adempiuta: erano pertanto venute meno le ragioni, che nel 1834 aveano indotto il legislatore a farne un campo posto eccezionalmente all'infuori delle vicende e delle influenze politiche, e l'Amministrazione centrale della pubblica assistenza poteva esser messa nelle condizioni normali di ogni altro ramo del Governo relativamente alla rappresentanza ed alla responsabilità parlamentare. L'Atto 10 & 11 Vict. c. 108, pur continuando nel sistema di provvedere per un periodo limitato (e precisamente per un quinquennio), dava a Sua Maestà potere di nominare, di tempo in tempo, con sue lettere patenti, uno o più *Commissioners* per amministrare le leggi dei poveri e stabiliva che insieme con questi *Commissioners*, appositamente nominati, fossero Commissari *ex officio* alcuni dei membri del Gabinetto, ossia il *Lord President* del Consiglio Privato, il *Lord Privy Seal* (Custode del Sigillo privato), il Segretario di Stato per l'Interno ed il Cancelliere dello Scacchiere. Il Commissario primo nominato nelle lettere patenti avea da fungere come presidente, quello secondo nominato come vice-presidente: chi presiedeva avea in caso di parità un voto decisivo. Il Presidente o due dei Commissarî aveano competenza ad esercitare qualunque dei poteri attribuiti ai Commissarî. Questi aveano da nominare (e potevano rimovere) due segretarî: il Presidente ed uno di questi due segretarî potevano sedere nella Camera dei Comuni. Il Presidente ed i due segretarî aveano uno stipendio; l'ufficio degli altri Commissarî era gratuito. I Commissarî doveano poi nominare (con facoltà di rimuoverli), oltre ai *clerks*, messi, inservienti, ecc. anche degli *inspectors*, che prestassero loro assistenza nella esecuzione delle leggi dei poveri. Questi ispettori stipendiati, i quali prendevano il posto degli *assistant commissioners* istituiti dalla legge del 1834, aveano

potere di visitare ogni *workhouse* od altro luogo, dove i poveri fossero ricoverati e soccorsi; di prender parte, senza diritto di voto, alle sedute dei *boards of guardians* e ad ogni altra riunione locale per la pubblica assistenza; di citare a comparire dinanzi a loro chiunque essi stimassero opportuno di interrogare circa il soccorso dei poveri. I Commissarî aveano poi autorità di incaricare persone di loro fiducia di fungere da ispettori per fare qualche speciale inchiesta entro un periodo di tempo non eccedente trenta giorni. — Tutti i poteri e doveri dei precedenti *Poor Law Commissioners* erano trasferiti ai *Commissioners* nuovamente istituiti, che da una legge posteriore (12 & 13 Vict. c. 103) ebbero nome di *Poor Law Board*; ma venivano abrogate le speciali modalità stabilite dalla legge del 1834 circa la emanazione dei *general rules* e la loro disapprovazione, rimanendo tuttavia riservato alla Corona di toglierví vigore in ogni tempo coll'avviso del *Privy Council*.

Due altre disposizioni della legge del 1847 meritano di essere ricordate. La prima, procedendo innanzi sulla via della istituzione di numerosi impiegati, stabiliva che, quando il *board of guardians* trascurasse di nominare una commissione visitatrice della *workhouse* o tale commissione non procedesse a visite per tre mesi, i Commissarî dovessero nominare un *visitor*, funzionario, il cui stipendio nella misura da essi determinata dovea esser pagato sul *common fund* dell'unione. L'altra disposizione era una nuova manifestazione del proposito del legislatore di andar mitigando il soverchio rigore prevalso nella riforma del 1834: si ordinava che, quando in una *workhouse* fossero ricoverati marito e moglie in età superiore a 60 anni, essi non potessero esser costretti a vivervi separati uno dall'altro.

Nuove disposizioni relative alla revisione dei conti.

Nel 1848 fu approvata una legge (11 & 12 Vict. c. 91),

la quale da una parte provvedeva a rendere più semplice il procedimento che l'*auditor* avea da intentare davanti ai giudici di pace pel ricupero delle somme, che nella revisione dei conti egli avesse dichiarato dovute da alcuno verso l'amministrazione dei poveri, e dall'altra si dava autorità ai *Poor Law Commissioners*, quando innanzi ad essi fosse interposto appello contro una decisione dell'*auditor*, di decidere in conformità al merito del caso *(according to the merits of the case)*, e quindi anche di condonare l'addebito che fosse stato legalmente pronunciato dall'*auditor*, se per le circostanze del caso ritenessero essere la remissione giustificata da ragioni di equità. Conferendo ai Commissari il delicatissimo potere di sanare le illegalità, in cui gli amministratori della beneficenza legale fossero incorsi, il legislatore allargava straordinariamente l'ambito della giurisdizione d'appello ad essi attribuita nel 1844. Ed a tale provvedimento egli fu indotto anche dall'opinione, dimostrata poi vera dal fatto, che gli *auditors*, i quali all'incontro doveano decidere in stretta conformità alle formali disposizioni della legge, avrebbero tanto più severamente adempiuto il dover loro in quanto l'autorità centrale avesse poi modo di risolvere i conflitti tra il precetto della legge e l'equità. Certo è che la podestà discrezionale attribuita ai Commissari nella risoluzione degli appelli contribuì assai a far cadere in disuso il ricorso al *Queen's Bench*, il quale portava ben maggiori spese e non dava modo di ottenere se non una decisione intorno alla legalità dell'operato dell'*auditor*. — Nel complesso le disposizioni surriferite ed altre di minor conto dell'Atto del 1848 giovarono notevolmente a migliorare il servizio della revisione dei conti, come per altra via fu resa più agevole ai Commissari la istituzione dei *district auditors* dalla de-

terminazione presa dal Parlamento, a partire dal 1847, di votare annualmente delle somme per alleviare l'onere sostenuto dalle autorità locali pel pagamento dei loro stipendî.

I limiti prefissi a questo lavoro consentono di dar particolare notizia soltanto delle leggi più importanti, e quindi, rispetto alla legislazione dei poveri nel resto del periodo qui considerato, torna opportuno esaminare singole parti del servizio della beneficenza legale senza seguire l'ordine cronologico.

Case private di ricovero pei poveri.

Gravi inconvenienti derivavano dal non esservi autorità, che fossero specificamente investite degli opportuni poteri per disciplinare e sorvegliare il ricovero di persone povere in case o stabilimenti diversi dalle *workhouses* delle *unions* e delle parrocchie. A ciò provvide una legge del 1849 (12 & 13 Vict. c. 13), che diede autorità al *Poor Law Board* di emanare in proposito regolamenti ed ordinanze, di nominare persone che avessero da fare ispezioni, di proibire l'accoglimento di determinati individui o classi di individui, e persino di rimuovere dall'ufficio o dal servizio chiunque i Commissarî stimassero disadatto al posto occupato o negligente nell'osservanza dei loro regolamenti ed ordini: si attribuì inoltre ai giudici di pace lo stesso potere per visitare quei stabilimenti, che essi aveano rispetto alle *workhouses*.

L'educazione dei fanciulli poveri.

Una materia, che costituì oggetto di numerose providenze da parte del legislatore e del *Poor Law Board*, fu l'educazione dei fanciulli poveri. Già si è fatto cenno delle disposizioni della legge del 1844 relative alla istituzione di *district schools*. Però le spese notevoli, che occorrevano per la loro fondazione, la viva contrarietà delle singole autorità locali, i pericoli che specialmente dal lato igienico presentava l'agglomerazione di un grande

numero di fanciulli fecero sì che l'istituzione delle *district schools* avesse limitata applicazione e che le amministrazioni dei poveri preferissero di stabilire e migliorare le scuole nelle *workhouses* o — ciò che costituiva un notevole progresso — di istituire scuole separate dalle *workhouses*, ma speciali per l'unione o per singole parrocchie. A spingere le autorità locali alla istituzione di tali scuole assai giovò che, in armonia con la generale concessione di sussidi alle scuole elementari, lo Stato venisse, a partire dal 1846, in aiuto delle *workhouse schools* e delle *separate union or parochial schools* (come anche delle *district schools)* corrispondendo annualmente alle amministrazioni locali dei poveri l'importo degli stipendi dei maestri e delle maestre.

Il legislatore provvide anche in altro modo ad agevolare ed a promuovere l'educazione dei figli dei poveri. Una legge del 1855 (18 & 19 Vict. c. 34), riservando al *Poor Law Board* il potere di emanare in proposito norme regolamentari, autorizzò ogni *board of guardians* a sussidiare i poveri, che fossero legalmente soccorsi fuori della *workhouse*, anche per metterli in grado di provvedere all'educazione dei loro figli fra i quattro ed i sedici anni di età in una scuola, che dovea essere approvata dallo stesso *board* ed alle condizioni da esso determinate: i *boards of guardians* potevano in egual modo concedere soccorsi anche perchè fosse provveduto all'educazione di orfani e di fanciulli abbandonati dai loro genitori. — Fra le disposizioni legislative, che in argomento furono fatte posteriormente, meritano di essere ricordate, per gli utili effetti che ebbero, quelle contenute in un Atto del 1862 (25 & 26 Vict. c. 43). Sopra istanza dei *managers* (direttori, amministratori) di una scuola mantenuta in tutto od in parte con volontarie contribuzioni e quando, fattala ispezionare, ne ritenesse sod-

disfacenti le condizioni, il *Poor Law Board* avea da certificare che quella scuola era adatta a ricevere fanciulli poveri. In tal caso era dato potere ai *guardians* di mandarveli assumendo la spesa del mantenimento, del vestiario e dell'educazione (però in misura non eccedente la spesa che avrebbe portato il ricovero nella *workhouse*). I *guardians* non potevano collocare un fanciullo in una scuola condotta coi principî di una Confessione religiosa diversa da quella a cui egli apparteneva; e non potevano tenerlo in una scuola contro la volontà dei genitori, nè contro la sua, se avesse più di quattordici anni di età. La scuola poteva in ogni tempo essere visitata dagli ispettori nominati dal *Poor Law Board*, il quale avea sempre facoltà di revocare il certificato concesso. Va infine notato che sotto la denominazione generica di scuole la legge comprendeva anche quelle destinate all'educazione di individui ciechi, sordi, muti, storpî, deformi od idioti. — Per l'affinità della materia è qui il luogo di far menzione di un Atto del 1857 (20 & 21 Vict. c. 48), che provvide a regolare con disposizioni d'ordine generale le *industrial schools*, stabilimenti pel ricovero dei fanciulli discoli e vagabondi, ed autorizzò i *guardians* a fare (coll'approvazione del *Poor Law Board*) delle convenzioni coi *managers* di una *industrial school* per il mantenimento e l'educazione di fanciulli poveri: facoltà questa che fu mantenuta dagli *Industrial Schools Acts* del 1861 (24 & 25 Vict. c. 113) e del 1866 (27 & 30 Vict. c. 118).

Il servizio medico per i poveri.

Oggetto di molti studî e di parecchie disposizioni regolamentari del *Poor Law Board* fu il servizio medico dei poveri, che era affidato nell'interno della *workhouse* al *medical officer of the workhouse* e fuori ai *district medical officers*. In proposito ebbero grande importanza gli *orders* emanati fra il 1851 ed il 1859, i quali assicu-

rarono ai *medical officers* la stabilità dell' impiego, un conveniente stipendio fisso oltre a date competenze per speciali prestazioni, ecc. Per quanto poi riguarda particolarmente i *district medical officers*, merita di essere notato che, se ogni unione dovea averne almeno uno, era però assai frequente la sua divisione in distretti (aventi in media una popolazione di 15 mila abit. od una estensione di 15 mila acri), per ciascuno dei quali doveva esser nominato un medico. Allo scopo poi di promovere il miglioramento di un servizio tanto importante, il Parlamento nel 1847 cominciò a votare le somme occorrenti per rifondere la metà dell'annuo stipendio dei *district medical officers*, nonchè la metà della spesa sostenuta per sostanze ed altri soccorsi medicinali.

Disposizioni relative alle parrocchie.

Relativamente all'amministrazione dei poveri nell'ambito parrocchiale, un Atto del 1861 (24 & 25 Vict. c. 125) diede agli *overseers* potere di provvedere, col consenso della *vestry* e del *Poor Law Board*, un ufficio per la trattazione degli affari parrocchiali, ed un Atto del 1866 (29 & 30 Vict. c. 113) autorizzò i giudici di pace a nominare nelle piccole parrocchie un solo *overseer of the poor*. — Per effetto di anomalie nell' ordinamento parrocchiale e di antichi privilegi, alcune centinaia di località, aventi però complessivamente una popolazione di poco più che 100 mila abit., non formavano parte di alcuna parrocchia, e pertanto in tali *extra-parochial places* mancava ogni organizzazione di servizi parrocchiali e non vi era nemmeno riscossa la *poor rate*: una legge del 1857 (20 Vict. c. 19) pose fine a questa strana condizione di cose, determinando che le *extra-parochial places* dovessero essere considerate come parrocchie per l'assistenza dei poveri, per la imposizione della *county, borough* o *police rate* e per altri scopi e che i giudici di pace avessero da nominare uno o più *overseers of the poor* a

meno che, su domanda della maggioranza degli *owners* e degli *occupiers* di una *extra-parochial place*, le *quarter sessions* non ne ordinassero l'annessione ad una parrocchia contigua, la cui *vestry* deliberasse di consentirvi.

Importanti riforme in ordine al *settlement* ed alla competenza passiva delle parrocchie dell'unione.

Passando ora ad esaminare le riforme che furono compiute rispetto alla competenza parrocchiale delle spese pei poveri ed al sistema del *settlement,* conviene anzitutto far presente che già nel 1848 il legislatore, proseguendo nell'indirizzo segnato dall'Atto del 1847 che avea messo a carico del *common fund* dell'unione l'assistenza dei poveri dichiarati *irremovable*, stabilì che su quello stesso fondo dovessero pagarsi le spese di soccorso pei viandanti miserabili, pei *foundlings* (fanciulli abbandonati e non aventi un *settlement* conosciuto), per la emigrazione di *irremovable poor*, ecc. Lo stesso Atto del 1848 (11 & 12 Vict. c. 110) stabilì che le questioni fra le parrocchie dell'unione o fra il *board of guardians* ed una parrocchia relativamente all' assistenza degli *irremovable poor* potessero, per consenso delle parti, essere rimesse alla definitiva decisione dei Commissari. Altri *Poor Law Amendment Acts* (come, ad es. quelli del 1849 — 12 & 13 Vict. c. 103 — e del 1850 — 13 & 14 Vict. c. 101) andarono aumentando le categorie di spese che doveano essere sostenute col *common fund*: ma riforme veramente importanti furono compiute soltanto da una legge del 1861 e da una del 1865. La prima (24 & 25 Vict. c. 55) non soltanto continuò ad estendere la competenza passiva del *common fund,* mettendovi a carico, oltre ad altre spese di minore importanza, anche tutte quelle di trasporto e di mantenimento dei maniaci poveri in un *lunatic asylum*, in una *licensed house* od in *registered hospital*, per lo innanzi sostenute dalle rispettive parrocchie, ma stabilì che il tempo necessario affinchè un povero avesse da essere ritenuto

irremovable fosse di tre anzichè di cinque anni e che durante quel tempo bastasse la sua residenza nel territorio dell'unione anzichè, come era prima richiesto, in una stessa parrocchia. Inoltre la legge del 1861 stabilì che le singole parrocchie (invece che in base al criterio della media triennale delle spese) avessero da contribuire al *common fund* in proporzione della rendita imponibile delle proprietà soggette in ciascuna parrocchia alla *poor rate*, e che i *guardians* dovessero determinare l'ammontare del contributo delle varie parrocchie secondo quello della valutazione, con cui era determinata la loro imposizione agli scopi della *county rate*, o, in difetto di questa, della *borough rate* o di un'altra *rate in the nature of county rate*. Gli errori di calcolo, in cui fossero incorsi i *guardians*, non rendevano nullo l'ordine pel contributo parrocchiale da essi emanato; e la parrocchia che ne era lesa poteva ottenerne riparazione soltanto nel corso della compilazione e della revisione dei conti dell'unione.

L'*Union Chargeability Act* del 1865.

Ancora più radicali furono le disposizioni approvate con l'*Union Chargeability Act* del 1865 (28 & 29 Vict. c. 79). Questa legge abrogava addirittura la competenza passiva delle singole parrocchie dell'unione per le spese dell'assistenza dei loro poveri e le metteva tutte indistintamente a carico del *common fund*. Le attribuzioni degli *overseers* per promuovere gli *orders of removal* o per farvi opposizione erano naturalmente trasferite ai *guardians*, ai quali era altresì dato potere di farsi presentare tutti i libri e documenti custoditi dagli *overseers* o da altri ufficiali parrocchiali. Il povero, che in base ad un *order of removal* ottenuto dai *guardians* fosse stato espulso da una unione e che tornandovi ricadesse a suo carico entro un anno dalla data dell'*order*, era soggetto a venir punito come una *idle and disorderly person*. Il

periodo di residenza necessario perchè un povero diventasse *irremovable* era ridotto da tre anni ad uno. Le unioni costituite in base a *local Acts* potevano ottenere dal *Poor Law Board* che la legge avesse applicazione anche per loro.

È evidente la grandissima importanza delle riforme compiute dai vari Atti surriferiti e specialmente da quello del 1865. L'estensione data al principio della *irremovability* avea per effetto, che la prestazione dell'assistenza nel luogo, dove il povero dimorava, diventasse la regola generale, il fatto ordinario; ed a ciò venendo ad aggiungersi la sostituzione della competenza passiva dell'unione a quella della parrocchia, il sistema del *settlement* rimaneva estremamente semplificato e (ciò che è ancora più notevole) spogliato d'ogni eccessiva durezza per i poveri, liberato dalle angherie dell' egoismo parrocchiale. D'altra parte venivano anche soppressi o grandemente attenuati i gravissimi inconvenienti, altrove accennati, che derivavano dall' essere, in generale, la circoscrizione delle parrocchie soverchiamente ristretta, come base per la competenza passiva della beneficenza legale, e dalle stridenti sproporzioni nell'ammontare dell'onere sostenuto dalle singole località.

Poteri del *Poor Law Board* rispetto alla circoscrizione delle parrocchie.

Di un ultimo Atto resta da dare breve notizia, del *Poor Law Amendment Act* del 1867. Questa legge (30 & 31 Vict. c. 106) rese permanente il *Poor Law Board* e ne accrebbe i poteri conferendogli autorità (con *provisional orders* da esser sottoposti all' approvazione del Parlamento) sia, su domanda delle rispettive autorità, di abrogare in tutto od in parte ovvero di modificare i *local Acts* che in determinate unioni o parrocchie avessero disciplinata l'assistenza dei poveri o l'imposizione della *poor rate*, — sia, su domanda della decima parte degli *owners* e *ratepayers* interessati, di modificare la circoscri-

zione delle parrocchie, il cui territorio fosse framezzato da quello di altre, o di dividere le parrocchie troppo estese.

Miglioramento progressivo dell'amministrazione dei poveri dopo il 1834.

Per parecchi anni dopo la grande riforma del 1834 fu assai rilevante e continuo il progresso nell' amministrazione della carità legale. E questo progresso, oltre che ai provvedimenti legislativi, fu dovuto all' azione dell'autorità centrale, che provvide a disciplinare ogni parte del servizio con grande copia di regolamenti e di ordini e ad esercitarvi una severa vigilanza col mezzo degli ispettori. Al progresso dell' amministrazione dei poveri e sovratutto all' indiscutibile miglioramento del modo, con cui essi erano trattati nelle *workhouses* o soccorsi a domicilio, influirono altresì sia la importanza acquistata (come si è già accennato e si dovrà ridire in seguito) dalle preoccupazioni per la sanità pubblica, sia quella prevalenza di sentimenti umanitari, di cui si è parlato. Va pur tenuto presente che i soccorsi prestati dalla carità legale erano integrati con sempre maggiore larghezza dalla beneficenza volontaria, di cui già prima della metà del secolo era cominciata una espansione veramente meravigliosa sia per l'intelligente molteplicità, sia per la generosa grandiosità delle sue manifestazioni. E la legislazione, la quale già da secoli avea commesso alla Corona quella tutela delle fondazioni pie, che essa esercitava per mezzo del *Lord Chancellor*, non era venuta meno al dovere di provvedervi con disposizioni più efficaci ed adatte alle moderne esigenze, inaugurando nel 1853 la serie dei *Charitable Trusts Acts* ed istituendo un'apposita autorità centrale, i *Charity Commissioners*, la cui azione di ordine amministrativo venne ad aggiungersi alla competenza, di carattere giudiziario, della *Court of Chancery*.

Rilassamento nell'azione del *Poor Law Board* dopo la metà del secolo.

Non va però taciuto che, fatta astrazione dallo stra-

ordinario aumento di miseria che necessariamente si verificava negli anni desolati da crisi economiche, l'amministrazione dei poveri, dopo la metà del secolo, non giunse a limitare il pauperismo quanto si sarebbe potuto attendere che riescisse a fare, dato lo sviluppo meraviglioso della ricchezza nazionale, l'incremento del benessere generale della popolazione. A questo proposito non è inutile riportare per alcuni anni le cifre relative al numero medio dei poveri soccorsi, avvertendo però che tali cifre rappresentano la media fra gli individui soccorsi nel 1° gennaio e quelli soccorsi nel 1° luglio di ciascun anno ossia la media degli individui giornalmente soccorsi e che quindi, se valgono pel raffronto fra un anno e l'altro, sono ben lontane dal corrispondere (secondo l'opinione più accreditata sono da tre a quattro volte inferiori) al numero complessivo degli individui soccorsi in ciascun anno: a render evidente la cosa fu infatti osservato che, se 365 individui fossero soccorsi ciascuno per un solo giorno ed uno al giorno, la media giornaliera sarebbe 1, ma gli individui soccorsi sarebbero 365.

	POPOLAZIONE	NUMERO MEDIO dei poveri soccorsi			NUMERO dei poveri soccorsi per 1000 abitanti	NUMERO MEDIO degli *adult able-bodied* soccorsi (esclusi i vagabondi)			NUMERO degli *adult able-bodied* soccorsi per 1000 abitanti	SPESA complessiva per l'assistenza dei poveri	SPESA per abitante	PREZZO medio del grano (per *quarter*)
		In-door paupers	*Out-door paupers*	Totale		*In-door paupers*	*Out-door paupers*	Totale		L. s	s. d.	s. d.
1848-49	17,356,882	133,513	955,146	1,088,659	62,7	26,558	202,265	228,823	13,2	5,792,963	6 8	49 1
1851-52	17,982,849	111,323	804,352	915,675	50,9	18,455	130,705	149,160	8,2	4,897,685	5 $5\frac{1}{4}$	39 4
1854-55	18,616,310	121,400	776,286	897,686	48,2	20,669	125,962	143,631	7.9	5,890,041	6 4	70 —
1857-58	19,256,516	122,613	786,273	908,886	47,2	19,931	133,838	153,769	8,0	5,878,542	6 $1\frac{1}{4}$	53 10
1860-61	19,902,713	125,866	758,055	883,921	44,4	20,396	125,380	145,776	7,3	5,778,943	5 $9\frac{3}{4}$	55 10
1863-64	20,625,855	133,761	881,217	1,014,978	49,2	21,026	167,396	188,142	9,1	6,423,381	6 $2\frac{3}{4}$	43 2
1866-67	21,409,684	137,310	794,236	916,152	43,5	19,819	140,705	160,524	6,9	6,959,840	6 6	53 $7\frac{1}{2}$

Ora, se è molto difficile ed anzi pericoloso trarre conclusioni precise ed assolute dalle cifre suesposte, che sarebbe indispensabile di considerare in relazione a molti altri elementi d'ordine sociale ed economico, quelle cifre dimostrano però fondata l'opinione generalmente diffusa che l'amministrazione dei poveri non raggiungeva più tutta la possibile efficienza e che ciò dipendeva principalmente da un rilassamento di energia del *Poor Law Board*. Il che non può sorprendere chiunque rifletta che, date le amplissime sue attribuzioni di direzione e di controllo, ogni difetto anche non grave nell' azione dell' autorità centrale era naturalmente sufficiente a rendere meno severa la cura della piaga del pauperismo da parte delle autorità locali.

E sintomo di quel rilassamento nell'azione del *Poor Law Board* era l'*Out-Door Relief Regulation Order* da esso emanato nel 1852. Mentre un *Out Door Relief Prohibitory Order* del 1844, facendo una più accurata e razionale redazione di anteriori disposizioni, avea rinnovato il divieto di soccorrere a domicilio gli individui validi di entrambi i sessi, salvo in determinati casi (in caso di bisogno urgente ed improvviso, di malattia, di detenzione del capo della famiglia, durante i primi sei mesi della vedovanza, per le sole spese funerarie, ecc.), l'*Order* del 1852, che ebbe applicazione in parecchie grandi città e distretti manifatturieri, permetteva la prestazione dei soccorsi a domicilio alle donne valide senza alcuna restrizione ed agli uomini validi a condizione che il soccorso non fosse corrisposto in danaro per più della metà, che l'individuo sussidiato non percepisse alcun salario e che i *guardians* gli imponessero di lavorare in un determinato luogo.

§ 55.

A complemento della esposizione fatta relativamente al servizio della carità legale è ora necessario trattare in modo speciale dell'ordinamento della *poor rate*, cominciando dall'illustrare il cosidetto *compounding of rates*. Come fu a suo luogo avvertito, il *Select Vestry Act* del 1819 avea dato facoltà alla *vestry* di deliberare che i proprietari di case affittate per meno di un anno ed a non più che venti e non meno di sei sterline dovessero essere tassati colla *poor rate* invece degli *occupiers*. Considerando che la esazione delle *poor rates* e delle *highway rates* dagli *occupiers* di proprietà di tenue rendita annuale era costosa, difficile e spesso impraticabile, una legge del 1850 (13 & 14 Vict. c. 99) estese assai notevolmente la facoltà concessa alla *vestry* dall'Atto del 1819, autorizzandola a deliberare che i proprietari di terreni, case, appartamenti, ecc., ossia in genere di *tenements* aventi un'annua rendita imponibile non superiore a sei L. s. dovessero essere tassati colle *poor rates* e colle *highway rates* in luogo degli *occupiers*: siffatta deliberazione non poteva essere revocata se non dopo due anni e colla maggioranza di due terzi dei voti. Come già avea stabilito la legge precedente, gli *owners* acquistavano il diritto di votare nella *vestry* così come se fossero anche *occupiers*, e del pagamento delle *rates* rispondevano non solo i beni degli *owners*, ma anche quelli degli *occupiers*. Gli *owners* di *tenements* affittati per più di un anno erano autorizzati ad aggiungere al fitto l'importo delle *rates*, ed all'incontro gli *occupiers* per un anno o meno, i quali volontariamente o coattivamente le avessero pagate in luogo dell'*owner*, aveano diritto di dedurle dall'importo del fitto

Ordinamento della *poor rate*. — Il *compounding of rates*.

dovuto. Ma due principî nuovi introduceva la legge del 1850: essa determinava che gli *owners* fossero tassati soltanto in ragione di tre quarti della rendita imponibile, che sarebbe stata attribuita al *tenement*, ed inoltre stabiliva che gli *occupiers*, sebbene non pagassero più le *rates*, cionondimeno conservassero negli *incorporated boroughs* il diritto elettorale concesso dalla riforma municipale del 1835. Disposizione quest'ultima che una legge del 1851 (14 & 15 Vict. c. 39) estese all'elettorato politico e che una legge del 1858 (21 & 22 Vict. c. 43) estese anche rispetto a quella classe di *occupiers*, a cui si riferiva il *Select Vestry Act* del 1819.

Gravi conseguenze del *compounding of rates*.

Poichè in base alla legge del 1850 gli *owners*, venendo obbligati al pagamento delle *rates*, godevano in corrispettivo il beneficio di pagare una somma minore di quella che avrebbero dovuto pagare gli *occupiers*, si considerò che avesse luogo una specie di concordato *(composition, compounding of rates)*, e gli *occupiers*, i quali per una finzione legale, pur non essendo più soggetti a quel pagamento dell'imposta che costituiva il titolo del diritto elettorale, cionondimeno lo conservavano, furono detti *compound householders*. Ora, se il sistema del *compounding* era stato introdotto, e poteva certamente difendersi, per ragione di opportunità relativamente alla materiale riscossione delle *rates*, perchè portava risparmio di tempo e di spesa e notevolmente scemava gli arretrati e le perdite per inesazione delle imposte dovute da *occupiers* insolventi o che scomparivano prima della loro scadenza, — è altrettanto evidente che quel sistema, liberando larghe classi di *occupiers* dal dovere personale di pagare le *rates*, attutiva il senso del loro individuale interessamento all'amministrazione locale, ammorzava la loro personale responsabilità e tendeva così a distruggere in essi la preoccupazione per l'economia nelle pubbliche spese.

D'altra parte il *compounding*, — se assicurava la conservazione del diritto elettorale ad una quantità di piccoli *occupiers*, i quali di frequente l'avrebbero perduto per una irregolarità nel pagamento delle *rates*, che era probabile conseguenza delle loro ristrette condizioni finanziarie, — toglieva alla partecipazione alla vita pubblica, al diritto di suffragio il fondamento tradizionale del personale soddisfacimento dell'imposta, spezzava quella corrispondenza fra diritti e doveri pubblici, in cui s'erano radicati e sviluppati i liberali ordinamenti della vita locale e nazionale dell'Inghilterra. Non può pertanto recar meraviglia che, discutendosi la riforma del 1867, i Conservatori cercassero che l'estensione dell'elettorato politico nei borghi a tutti gli *occupiers* fosse per lo meno condizionata all'effettivo pagamento delle *rates*; e ad assicurar ciò quella legge abolì addirittura il sistema del *compounding* nelle parrocchie comprese in tutto od in parte in un borgo parlamentare, determinando che, se in tali parrocchie l'*owner* fosse colpito colla *poor rate* in luogo dell'*occupier*, la sua responsabilità per ogni futura *poor rate* dovesse cessare e che nei ruoli dovessero d'allora in poi inscriversi al nome dell'*occupier* l'intera rendita imponibile e l'intero ammontare della *rate* del *tenement* da lui posseduto. Quale effimera durata avesse poi tale restaurazione dell' antico principio elettorale sarà detto a suo luogo.

Procedura **per la imposizione** della *poor rate* secondo la legge del 1836.

Passando ora ad esaminare le modificazioni introdotte nell'ordinamento generale delle *poor rates* conviene anzitutto fermare l'attenzione sopra un Atto del 1836 (6 & 7 Will. IV c. 96). Considerando l'opportunità di stabilire un sistema uniforme nella imposizione delle *poor rates* e di diminuire le spese dei relativi appelli, quella legge determinava che la *poor rate* fosse imposta in base ad una estimazione *(estimate)* dell'annuo valore netto *(net annual value)* delle proprietà imponibili *(rateable heredita-*

ments) ossia del fitto *(rent)*, verso cui si avesse ragionevolmente da presumere che tali proprietà potrebbero esser date in locazione annuale, libero da ogni *rate* o tassa usualmente incombente al conduttore, ma facendo la deduzione del probabile importo medio annuo delle riparazioni, dell'assicurazione e di altre spese eventualmente necessarie a mantenere la proprietà in stato da meritare quel fitto. I *churchwardens*, gli *overseers* od altri ufficiali parrocchiali incaricati della imposizione della *poor rate* doveano compilare la lista o ruolo d' accertamento (che dovea poi essere approvato dai giudici di pace), in conformità ad un modulo allegato alla legge e contenente il nome dell'*occupier* e dell'*owner*, le indicazioni della proprietà tassata, la sua rendita lorda *(gross estimated rental)*, la rendita imponibile *(rateable value)*, l'ammontare dell'imposta dovuta in base all'aliquota fissata per ogni L. s. di *rateable value*. Sviluppando le disposizioni sparse in varie leggi antecedenti circa la pubblicità da darsi alle liste, veniva stabilito nel più ampio modo il diritto di ogni *ratepayer* di prenderne copia o farne estratti. Quando i *Poor Law Commissioners*, in base a rappresentanza fattane dal *board of guardians* di una unione (o parrocchia) o dalla maggioranza dei *churchwardens* od *overseers* od altri ufficiali, ritenessero che un giusto e corretto *estimate* non potesse farsi senza procedere ad una nuova valutazione, ordinavano ai *guardians* di nominare una o più persone adatte che, munite dei necessari poteri di accesso e di visita, avessero da fare il catasto (con o senza mappe) e la valutazione di tutte le proprietà soggette alla *poor rate* nella parrocchia od in una o più parrocchie dell'unione: i *guardians* sopperivano alla spesa o colla imposizione di una *separate rate* o mettendola a carico della *poor rate* in ragione di almeno un quinto ogni anno. — In ogni *division* i giudici di pace doveano tenere,

almeno quattro volte all'anno, una *special session* per decidere i reclami *(objections)* che, contro l'accertamento della *poor rate* nelle varie parrocchie della *division* fossero loro presentati per ragione di disuguaglianza, ingiustizia, inesattezza nella *valuation* e che doveano essere notificati agli *overseers* od agli altri ufficiali incaricati dell'esazione della *poor rate*. Contro la loro decisione era ammesso l'appello alle *quarter sessions*, ma l'appellante dovea darne notizia alla parte, a cui la decisione era tornata favorevole, e prestare cauzione, davanti ad un giudice di pace, di esperire il giudizio d'appello e di pagare le spese, a cui le *quarter sessions* lo condannassero in caso di soccombenza. Va particolarmente notato che la competenza attribuita nel modo anzidetto alle *special sessions* non comprendeva le questioni circa l'essere le proprietà soggette o no alla *poor rate*, e che quella competenza, stabilita dal legislatore allo scopo precipuo di offrire ai ricorrenti un procedimento sollecito e poco costoso, non toglieva il diritto stabilito dalla legislazione anteriore di appellare direttamente alle *quarter sessions*.

Fra le disposizioni posteriori all'Atto del 1836 meritano breve menzione la facoltà conferita da un Atto del 1848 (11 & 12 Vict. c. 110) ai *guardians* di ordinare, su domanda della maggioranza degli *overseers* di una parrocchia od anche di un contribuente della *poor rate*, che fosse fatta una *valuation* di parte della *rateable property* di quella parrocchia, e la limitazione a tre mesi, stabilita da una legge del 1849 (12 & 13 Vict. c. 14), della detenzione dei contribuenti morosi, dei quali (ove riescisse infruttuoso il procedimento esecutivo sui loro beni) i giudici di pace potevano ordinare la carcerazione in forza della legge 43 Eliz. c. 2.

L'*Union Assessment Committee Act* del 1862

Di più ampia illustrazione conviene far oggetto l'*Union Assessment Committee Act* del 1862 (25 & 26 Vict. c. 103),

del quale è opportuno dar conto insieme con una legge (27 & 28 Vict. c. 39), che lo emendò nel 1864.

Nella prima adunanza dopo l'annuale elezione dei *guardians* e, quando nol facesse, in un giorno determinato dal *Poor Law Board*, il *board of guardians* di ogni unione costituita in base alla legge del 1834 doveva nominare nel proprio seno un comitato composto di non meno che sei, nè più di dodici membri, presi possibilmente per un terzo fra gli *ex officio guardians* e pel rimanente fra quelli elettivi, il quale col nome di *assessment committee of the union* avea da controllare e sorvegliare l'accertamento della *rateable property* e della sua *rateable value* in ogni parrocchia dell'unione. Se la circoscrizione dell'unione coincideva con quella di un borgo municipale, il *board of guardians* poteva comunicare al *town council* il nome dei componenti l'*assessment committee* ed il *town council* poteva nominare a formar parte dell' *assessment committee* altrettanti dei suoi membri, quanti dei proprî avea nominati il *board of guardians*. Il *committee* si valeva, come *clerk*, del *clerk* o dell'*assistant clerk* del *board of guardians*, assegnandogli per tale servizio una speciale rimunerazione con l'approvazione del *Poor Law Board*; dovea tenere regolare nota dei propri atti in libri, di cui ogni contribuente poteva prendere visione o copia, e riferire annualmente al *Poor Law Board* intorno al proprio operato; poteva richiedere agli *overseers* o ad altri ufficiali parrocchiali, aventi ingerenza nella *valuation* o nella esazione delle *rates*, di trasmettergli copia od estratti dei loro libri, di fargli rapporti scritti, di presentarsi per produrre documenti od essere interrogati relativamente alla *valuation* od alle *rates* di ogni proprietà situata nella parrocchia; sopperiva alle spese incorse nell'interesse comune delle parrocchie dell'unione col suo *common fund*.

— Entro tre mesi dalla nomina dell'*assessment committee*, gli *overseers* di ogni parrocchia, attenendosi alle istruzioni da esso impartite, doveano compilare la lista di tutti i *rateable hereditaments* della parrocchia *(valuation list)* in base ai criteri del *gross estimated rental* e della *rateable value* determinati dalla legge del 1836, e sopperivano alla spesa con la *poor rate*. Però il *committee* avea potere (col consenso del *board of guardians)* di nominare altre persone a far la detta *valuation list* in luogo degli *overseers*, ai quali esse doveano poi consegnarla: se la nuova *valuation* superasse di un sesto quella fatta dagli *overseers*, la spesa stava a carico della *poor rate* della parrocchia, altrimenti del *common fund*. Per sopperire alle spese di una nuova *valuation*, i *guardians* potevano ottenere dal *Poor Law Board* l'autorizzazione a contrarre un prestito da essere ammortizzato in non più di cinque annualità a carico, secondo il caso, del *common fund* o della singola parrocchia. Compilata la *valuation list*, questa dovea essere depositata nel luogo in cui si custodivano i *rate books* della parrocchia, affinchè ogni contribuente potesse prenderne visione o copia, ed era poi trasmessa al *committee*, presso il quale ogni *overseer* o *ratepayer* di una parrocchia dell'unione avea ugualmente diritto di prenderne visione o copia. — Chiunque si ritenesse leso da una *valuation list* per l'ingiustizia, l'inesattezza della *valuation* o per l'omissione di un *rateable hereditament* come altresì ogni *overseer*, che ritenesse la propria parrocchia aggravata per effetto della *valuation list* di un'altra parrocchia, poteva, dandone notizia agli *overseers* o ad altre parti interessate, produrre i suoi reclami al *committee*, il quale, premesse le opportune notificazioni, avea da deciderli. E sia in conseguenza di tali reclami, sia indipendentemente dalla loro presentazione il *committee*

avea autorità di fare modificazioni ed aggiunte alla *valuation list*, nominando anche (col consenso del *board of guardians*) persone che rifacessero il catasto e la stima di tutti o di parte dei *rateable hereditaments.* Ma, nel caso in cui l'*assessment committee* avesse fatto delle correzioni, la lista dovea essere nuovamente depositata per la produzione e decisione degli eventuali reclami. Quando fosse stata approvata dal *committee*, la lista era riconsegnata agli *overseers* e diventava la *valuation list in force,* la lista che dovea servire di base per la imposizione nella parrocchia sia della *poor rate*, sia di ogni altra *rate* esigibile sulla base della *poor rate,* e per la determinazione da parte dei *guardians* del contributo della parrocchia al *common fund.* — Ogniqualvolta lo credessero conveniente per ragione di alterazioni verificatesi nella *rateable property* della parrocchia o nella sua valutazione, gli *overseers* potevano compilare una *supplemental valuation list.* Del pari il comitato poteva ordinare la compilazione di liste complementari: esso avea inoltre autorità di ordinare in ogni tempo, che fosse fatta una nuova *valuation* e compilata una nuova lista, e, quando una parrocchia non avesse una mappa adatta allo scopo, poteva (ottenendo il consenso dei *guardians* ed una conforme ordinanza del *Poor Law Board)* nominare a farla una persona competente: la spesa relativa stava a carico della parrocchia o del *common fund*, secondo che veniva determinato dal *Poor Law Board.* Alle liste nuove o complementari si applicavano tutte le disposizioni relative alla compilazione delle liste da farsi per la prima volta. — In ogni tempo gli *overseers* di una parrocchia dell'unione, che la ritenessero lesa per effetto dell'approvazione sia della sua *valuation list*, sia di quella di un'altra parrocchia, potevano, col consenso della *vestry*, appellare alle *quarter sessions,* che

aveano autorità non soltanto di correggere la *valuation list* impugnata, ma anche (nominando all'uopo apposite persone) di ordinare un nuovo catasto ed una nuova valutazione della *rateable property*. Quanto alle spese dell'appello, comprese quelle della *valuation* che fosse stata ordinata, le *quarter sessions* potevano nella loro discrezione ordinarne il pagamento a carico, secondo il caso, delle parti o del *common fund* dell'unione. — Nulla era innovato nelle disposizioni relative alla imposizione ed esazione della *poor rate* in quanto non fossero espressamente abrogate o modificate; ed era anzi stabilito in modo esplicito che, quando un contribuente fosse riuscito vincitore nell'appello portato davanti le *special* o *quarter sessions* contro l'imposizione di una *poor rate*, l'*assessment committee* dovesse modificare la *valuation list* in conformità di quella decisione. Veniva però ragionevolmente prescritto, che niuno potesse appellare alle *special* o *quarter sessions* contro la imposizione di una *poor rate* fatta in base alla *valuation list* approvata dal comitato, se a questo non ne avesse prima presentato reclamo inutilmente e se non dopo aver notificato l'appello allo stesso comitato, che col consenso ed in nome dei *guardians* poteva comparire a difendere la *valuation* impugnata. — Ogni anno il *clerk* dell'*assessment committee* dovea mandare a quello della contea (o delle contee) copia delle cifre complessive del *gross estimated rental* e della *rateable value* risultanti dalla *valuation list* di ciascuna parrocchia. — Le *unions* costituite in base al *Gilbert's Act* od a *local Acts* potevano, per deliberazione presa a maggioranza in due successive convocazioni dalle autorità ad esse preposte, chiedere al *Poor Law Board* che dichiarasse loro applicabili le disposizioni della legge; ed era poi dato potere al *Poor Law Board* di apportare, col consenso di quelle autorità, le

modificazioni nella loro costituzione, che fossero necessarie per tale applicazione. Giova sino da ora avvertire, che una legge del 1880 (43 & 44 Vict. c. 7) estese quest'ultima disposizione anche alle parrocchie, che non formassero parte di una unione e nelle quali la pubblica assistenza fosse amministrata da un *board of guardians* eletto in base alla legge del 1834 o ad un Atto locale.

Pregi e difetti degli *Union Assessment Acts.*

Sarebbe ozioso spender parole per dimostrare punto per punto quale fosse il miglioramento portato dagli *Union Assessment Acts* nel sistema della imposizione delle *poor rates* e delle altre *rates* assise sulla stessa base: i loro pregi risultano manifesti dal riassunto fatto. Ma all'incontro è necessario indicare quali ne fossero i difetti. Non era dato all'*assessment committee* alcun potere per accertare, in base a dichiarazione degli *owners* e degli *occupiers*, quale fosse il reale montare dei fitti; ed era d'altra parte lasciata tale latitudine al comitato relativamente alla determinazione del fitto, a cui esso avesse da presumere che le proprietà avrebbero potuto essere date in locazione annuale, che in fatto — mentre una parte dei comitati cercarono di attenersi alla cifra dei fitti effettivamente corrisposti — una parte adottarono il sistema di determinare il *gross estimated rental* indipendentemente dal montare del fitto pagato ed in base ad una loro discrezionale, arbitraria valutazione. Non era stabilita alcuna norma precisa, non era fissato alcun limite rispetto alle deduzioni da farsi dal *gross estimated rental* per giungere alla determinazione della *rateable value;* e pertanto i singoli *assessment committees* poterono adottare in pratica le percentuali di deduzione più disparate. Non era provveduto perchè entro determinati periodi fosse obbligatoria la revisione delle rendite attribuite alle singole proprietà, e quindi furono assai frequenti i casi, in

cui le liste originarie rimasero per lungo tempo in vigore sebbene fossero avvenute generali e considerevoli variazioni nel montare delle rendite delle proprietà.

Da questi gravi difetti degli *Union Assessment Acts* derivava che — sebbene essi si fossero proposto di ottenere la perequazione delle rendite imponibili nelle varie parrocchie di una stessa unione — tale perequazione potesse mancare nello stesso territorio dell'unione. Ma dalle lacune di quelle leggi sovratutto derivò una straordinaria sperequazione delle rendite imponibili fra le varie unioni, anche se appartenenti in tutto od in parte ad una stessa contea o ad uno stesso borgo. Pertanto, siccome erano moltissimi i casi in cui le contee ed i borghi comprendevano parrocchie appartenenti ad unioni diverse e siccome la più elementare giustizia richiedeva che la *county rate* e la *borough rate* fossero imposte in quelle parrocchie in base a *valuations* condotte con uniformità di criteri, così rimase necessario consentire che le contee ed i borghi potessero non accettare il risultato delle *valuation lists* parrocchiali ed ordinare una nuova *valuation* per determinare in modo uniforme la base del contributo della *rateable property* nelle singole parrocchie agli scopi della *county rate* o della *borough rate*. Il che — giova avvertirlo — quando avesse condotto a determinare rispetto ad una parrocchia, come base per la imposizione dell'una o dell'altra di quelle *rates*, una cifra di *rateable value* diversa da quella risultante dalla *valuation list* approvata dall'*assessment committee* dell'unione, non portava però alcuna alterazione nell'accertamento della *rateable value* delle singole proprietà della parrocchia: pur venendo stabilito il contributo della parrocchia alla *county rate* od alla *borough rate* in proporzione di una complessiva *rateable value* diversa da quella, che serviva di base alla imposizione della *poor rate*, gli

overseers aveano da distribuire l'ammontare di quel contributo fra i singoli *ratepayers* della parrocchia in proporzione della *rateable value*, per cui erano tassati colla *poor rate*. — A non dire delle separate *valuations* fatte per conto dello Stato in ordine all'*income-tax* ed alla *land-tax*, il difetto suaccennato di perequazione fra le varie unioni rendeva possibile che negli stessi riguardi della tassazione locale la *rateable property* di una parrocchia andasse soggetta persino a tre distinte *valuations* (una nei riguardi dell'unione, una nei riguardi del borgo, una nei riguardi della contea): con quale aumento di spese e con quale complicazione di pratiche amministrative è facile immaginare.

§ 56.

Gli *Highway Acts* del 1862 e 1864.

L'intima connessione delle *highway rates* colle *poor rates* offre motivo a dar subito notizia degli ordinamenti fatti relativamente alle strade dopo la legge organica del 1835. Come fu accennato, la grande maggioranza delle parrocchie non si valeva delle opportunità offerte da quella legge per la volontaria costituzione di *highway districts*, i quali sarebbero stati in grado di provvedere per le strade con maggiore efficienza, economia e sussidio di personale tecnico di quello, che in generale potessero fare le singole parrocchie nella ristretta cerchia del loro territorio e dei loro mezzi. D'altra parte, coll'andar del tempo, diventava sempre più manifesta tale insufficienza della parrocchia alle cresciute esigenze del servizio stradale. Il legislatore s'indusse pertanto nel 1862 ad approvare disposizioni molto importanti ed efficaci coll'Atto 25 & 26 Vict. c. 61, del quale conviene dar conto insieme con un Atto del 1864 (27 & 28 Vict. c. 101), che lo emendò in alcune parti.

Su proposta di almeno cinque giudici di pace, le *quarter sessions* di una contea (o di una *division* avente una separata *court of quarter sessions*) aveano autorità, emanando un *provisional order*, di dividere la contea od una parte della contea in *highway districts* o di costituire la contea od una parte della contea in *highway district*. Il *provisional order* doveva determinare quali parrocchie aveano da costituire un *highway district* ed il numero dei rappresentanti (uno almeno) che ogni parrocchia avea da eleggere a formar parte dell'autorità preposta all' amministrazione dell'*highway district*, ossia dell'*highway board*, e che aveano nome di *waywardens* (guardiani delle strade). Il *provisional order* dovea essere comunicato ai *churchwardens* ed *overseers* delle parrocchie comprese nell'*highway district*, per le eventuali rappresentanze che credessero di fare e quindi, entro sei mesi, dovea essere sottoposto ad una nuova deliberazione delle *quarter sessions* che, ove non lo modificassero (nel qual caso si dovea ripeterne la comunicazione agli enti interessati), aveano da confermarlo con un *final order*. Seguendo la stessa procedura prescritta per la prima formazione degli *highway districts*, le *quarter sessions* potevano in ogni tempo modificarne la costituzione. Non potevano esser compresi in un *highway district* i distretti costituiti (come sarà esposto in seguito) in base al *Public Health Act* del 1848 ed al *Local Government Act* del 1858, — le parrocchie dove le *highways* fossero amministrate da un *board* costituito in base alla legge del 1835, salvo che il *board* stesso lo consentisse, — le parrocchie, dove il servizio stradale fosse regolato da un *local Act*, — le parrocchie comprese in tutto od in parte in un borgo, se non deliberassero di consentirvi sia il consiglio del borgo che la *vestry* della parrocchia, ecc.

Costituzione forzosa degli *highway districts*.

L'*highway board* era composto dai giudici di pace re-

L'*highway board*.

sidenti nell'*highway district* e dai *waywardens* eletti annualmente dalle varie parrocchie in conformità delle stesse disposizioni stabilite nella legge del 1835 per la elezione dei *surveyors of highways*: naturalmente questi ultimi non venivano più nominati nelle parrocchie comprese in un *highway district.* All' *highway board* era conferita la capacità di *corporate body* e ad esso passavano dalle mani dei varî *surveyors* le proprietà reali e mobiliari, con gli oneri relativi, delle parrocchie del distretto. Del pari erano trasferiti od applicati all'*highway board* tutti i poteri, i diritti, le capacità ed incapacità stabilite dalle leggi antecedenti per i *surveyors*, eccettuato il potere di imporre e riscuotere le *highway rates.* In quanto non fosse contrariamente disposto, rimaneva immutata la giurisdizione attribuita dagli anteriori *Highway Acts* ai giudici di pace nelle *petty sessions.* L'*highway board* avea da nominare (determinandone lo stipendio e con facoltà di dimetterli dall'ufficio) un *clerk*, un tesoriere, un *district surveyor*: ove esso non procedesse entro un certo tempo a tali nomine od a coprire le vacanze, vi doveano procedere le *quarter sessions.* Il *district surveyor* (a cui poteva esser dato un coadiutore colla nomina di un *assistant surveyor*) era l' ufficiale principalmente incaricato di provvedere all' esecuzione delle opere ed all' adempimento dei doveri incombenti al *board* e doveva sottoporre all'approvazione di quest'ultimo il preventivo annuale delle spese necessarie per la riparazione e manutenzione delle strade. — Quando fosse stato denunciato ad un giudice di pace che una strada non era convenientemente mantenuta, egli avea da ordinare all'*highway board* ed al *waywarden* della parrocchia, a cui apparteneva la strada, di presentarsi (pel *board* compariva il *surveyor* o il *clerk* od uno dei suoi membri) alla *petty session* della *division*, e quella, quando il *board*

non provvedesse a riparare la strada, — dopo averne accertate le cattive condizioni — ordinava allo stesso *board* di far eseguire le opere necessarie entro un determinato termine e, questo inutilmente trascorso, nominava alcuno a provvedervi ed ordinava che tutte le spese fossero pagate dal *board*. Ma, se innanzi alla *petty session* sorgeva contestazione intorno all'obbligazione di provvedere alla manutenzione della strada, la questione andava rinviata alle *quarter sessions*.

Gli stipendi degli impiegati e tutte le altre spese fatte dall'*highway board* nell'interesse generale delle varie parrocchie del distretto venivano ogni anno messe a carico di un *district fund*, al quale ogni parrocchia avea da contribuire in proporzione della *rateable value* delle proprietà situate nel suo territorio. All'incontro le spese per riparare e mantenere le strade di ciascuna parrocchia costituivano un suo carico speciale. Quanto alle *highways* la cui manutenzione spettasse *ratione tenurae* a determinate persone o corporazioni, queste potevano domandare ai giudici di pace adunati nelle *petty sessions* che in contraddittorio del *waywarden* della parrocchia, nella cui circoscrizione erano comprese, e del *district surveyor* ordinassero che la manutenzione di tali strade stesse in futuro a carico della parrocchia verso il pagamento, una volta tanto, di una determinata somma di danaro. Per ottenere dalle parrocchie il versamento di ciò che ciascuna doveva complessivamente per quota di contributo al *district fund* e per spesa di manutenzione delle sue strade, il *board* indirizzava il relativo precetto di pagamento, se l'*highway parish* corrispondeva ad una *poor law parish*, agli *overseers*, che vi sopperivano colla imposizione di una *poor rate*, e, se all'incontro l' *highway parish* non corrispondeva ad una circoscrizione parrocchiale per l'assistenza dei poveri, al *waywarden* od ai

Spese, prestiti, conti dell'*highway district*.

waywardens della parrocchia, i quali (avendo facoltà, col consenso della *vestry*, di nominare dei *collectors* stipendiati come l'Atto del 1835 la avea attribuita ai *surveyors*) provvedevano il danaro occorrente con la imposizione di una *separate rate*, però con gli stessi poteri, con le stesse modalità ed in base alla stessa rendita imponibile, che erano stabiliti o servivano per la imposizione delle *poor rates*. Nel caso in cui gli *overseers* od i *waywardens* non eseguissero il pagamento delle somme richieste col *precept*, due giudici di pace aveano da ordinare gli atti esecutivi contro di essi per la esazione di quelle somme. — Senza il consenso di quattro quinti dei *ratepayers*, appositamente convocati, la somma che ogni parrocchia dovea pagare sia in una sola scadenza, sia nell' intero anno non poteva portare ad eccedere determinate aliquote rispetto alla *rateable value*. — L' *highway board*, coll'approvazione delle *quarter sessions*, poteva contrarre prestiti ammortizzabili entro 20 anni allo scopo di sostenere le spese di *improvements of highways* (miglioramenti della viabilità) consistenti nella pavimentazione, allargamento, livellazione, costruzione di strade ed in generale nella esecuzione di altre opere necessarie a metterle in buona condizione, ma aventi il carattere di riparazioni straordinarie. Le somme occorrenti pel servizio del prestito doveano essere contribuite dalla parrocchia o dalle parrocchie tenute alla manutenzione della strada relativa: era però consentito che, ravvisandovi anche un proprio interesse, una parrocchia contribuisse all' *improvement* eseguito in un'altra parrocchia compresa nello stesso od in un altro distretto e che del pari l'*highway board* potesse contribuire col *district fund* ad *improvements* fatti in altri distretti. — In ogni tempo qualsiasi *ratepayer* poteva esaminare i libri dei conti del *board*; questi conti doveano venire chiusi ogni anno e riveduti dallo stesso

board, che all'uopo poteva valersi dell'opera retribuita di una persona estranea e che, eseguita la revisione, avea da compilare uno stato *(statement)* particolareggiato dell'entrata e della spesa conformandosi alle norme prescritte da uno dei Segretari di Stato (quello per l'Interno). Al quale, perchè lo presentasse al Parlamento, come altresì ad ogni membro del *board* ed agli *overseers* di ciascuna parrocchia, dovea poi essere trasmessa copia di quello *statement*. — Ogni *ratepayer*, che si ritenesse leso da errori, ingiustizie, omissioni nella valutazione delle proprietà, che erano colpite o avrebbero dovuto essere colpite da una *rate* pel pagamento delle somme richieste alla parrocchia dal *precept* dell'*highway board*, poteva ricorrere alle *special sessions* nello stesso modo stabilito per le *poor rates* dall'Atto a suo luogo illustrato del 1836. Premesse le opportune notificazioni alle autorità o parti interessate, ogni *waywarden* ed ogni *ratepayer* potevano appellare alle *quarter sessions* sia contro un ordine fatto dall'*highway board* in materia, dove non fosse competente, o per la riparazione di una strada, a cui la parrocchia non fosse legalmente obbligata, — sia nel caso, in cui fosse stato messo a carico speciale della parrocchia od a carico del *district fund* una spesa non effettivamente occorsa o che il *board* non poteva legalmente addossare alla parrocchia od al *district fund*, — sia quando il contributo della parrocchia al *district fund* non fosse stato determinato secondo il criterio stabilito dalla legge.

Gli Atti del 1862 e 1864, rimettendo alla discrezione delle *quarter sessions* la costituzione coattiva degli *highway districts*, miravano a render frequente la formazione di amministrazioni consorziali per le strade, e certamente attribuivano a queste poteri e mezzi adeguati ai cresciuti bisogni della viabilità parrocchiale: basti ricor-

dare la larga istituzione di impiegati stipendiati e la facoltà di contrarre prestiti per la esecuzione di *improvements*. Ma va anche notato che da quelle leggi derivava una suddivisione del paese, rispetto alle *highways*, in nuove circoscrizioni non aventi una necessaria corrispondenza colle circoscrizioni affini già esistenti per altri servizi.

[illegible]

Per l'identità della materia è opportuno dar qui alcune notizie intorno alle *turnpike roads*. Dopo gli Atti di carattere generale, di cui si è altrove tenuto parola, parecchi altri ne furono fatti, ma in generale le modificazioni apportate all'ordinamento anteriore non ebbero tale importanza che meriti di darne conto. Ciò trova una spiegazione nel fatto, che l'istituzione così caratteristica delle *turnpike roads*, anzichè a svilupparsi, era ormai destinata a gradualmente scomparire per far luogo, come si dirà in seguito, ad una organizzazione del servizio relativo a quelle strade, che fosse più in armonia coi nuovi tempi e col moderno indirizzo delle istituzioni del governo locale. Frattanto l'abolizione decretata dall'*Highway Act* del 1835 di tutte indistintamente le prestazioni in natura per la manutenzione delle strade avea implicitamente fatto cessare l'obbligo, che (come si è accennato altrove) spettava alle singole parrocchie, di concorrere con prestazioni in natura dei loro abitanti o, in sostituzione a queste, con una somma di danaro alla manutenzione di tronchi delle *turnpike roads*, che originariamente fossero stati sede di una *highway* parrocchiale. Nè l'anzidetta legge del 1835 avea provveduto a compensare in alcun modo le amministrazioni delle *turnpike roads* della perdita che per tale motivo esse ebbero a subire. D'altra parte, lo sviluppo della rete ferroviaria, assorbendo la maggior parte del movimento che prima della costruzione delle

ferrovie dovea pur valersi delle *turnpike roads*, andava continuamente riducendo il provento dei diritti di pedaggio. Dal complesso di questi fatti derivò che le condizioni finanziarie delle *turnpike trusts* ossia delle amministrazioni delle *turnpike roads* diventassero assai critiche, se pure esse non erano rese addirittura insolventi ed incapaci, dopo aver soddisfatte le annualità dei prestiti garantite sui diritti di pedaggio, di sopperire alle prime necessità del servizio.

Per rimediare a tale stato di cose altamente dannoso al pubblico interesse, il legislatore nel 1841 (4 & 5 Vict. c. 59) autorizzò i giudici di pace nelle *special sessions* tenute per le *highways*, — dopo che in contraddittorio del *parish surveyor* avessero accertata la verità della rappresentanza fatta dal tesoriere di una *turnpike trust*, che i suoi mezzi erano insufficienti a mantenere il tronco di una *turnpike road* compreso in una parrocchia, — ad ordinare che, sopperendovi colla *highway rate*, il *parish surveyor* dovesse, a determinate scadenze, pagare ai *turnpike trustees* od al loro tesoriere un dato contributo della parrocchia alla spesa di manutenzione di quel tronco: chiunque si ritenesse leso da tale ordinanza o da altra determinazione fatta in materia dalle *special sessions* poteva appellare alle *quarter sessions*. — La costituzione di *highway districts* in base alla legge del 1862 non liberava naturalmente le parrocchie dall'anzidetto obbligo di contribuire alla manutenzione di *turnpike roads*, ma a togliere ogni incertezza una legge del 1863 (26 & 27 Vict. c. 94) lo confermò esplicitamente, prescrivendo che l'*highway board* avesse, anche in tale argomento, da considerarsi sostituito al *parish surveyor* e che il contributo pagato ai *turnpike trustees* dovesse essere considerato come una spesa incontrata per la riparazione delle *highways* della parrocchia, dove era situata la *turnpike road*.

[illegible] *turnpike roads*.

Molte *turnpike roads* diventano *highways.*

Il concorso pecuniario delle parrocchie, stabilito dalla legge del 1841, non fu però in generale sufficiente a restaurare ed a mantenere buone le condizioni finanziarie delle *turnpike trusts,* e lo provano gli speciali provvedimenti legislativi che divennero necessarî in progresso di tempo, come ad es. una legge del 1851 (14 & 15 Vict. c. 38), la quale agli amministratori di *turnpike trusts* divenute insolventi, i quali ne ottenessero il consenso dai creditori di due terzi delle somme da loro dovute, dava facoltà di chiedere ad uno dei Segretarî di Stato (quello per l'Interno) che riducesse il saggio degli interessi o dichiarasse estinti gli arretrati con un *provisional order* da esser poi sottoposto al Parlamento. Avvenne pertanto che sia perchè era lasciato spirare, senza che fosse prorogato, il periodo di tempo determinato nella concessione, sia per deliberazione dei *trustees*, ecc., molte *turnpike roads* cessavano di esser tali e diventavano nei rispettivi tronchi ordinarie *highways* delle parrocchie, che attraversavano; nel qual caso, se la finale liquidazione della gestione lasciava in mano dei *trustees* delle attività, queste andavano divise fra le varie parrocchie in proporzione del percorso della *turnpike road* sul rispettivo territorio, come esplicitamente dispose un Atto del 1867 (30 & 31 Vict. c. 121).

I *Locomotive Acts*, 1861 e 1865.

Infine conviene far cenno di due leggi, i *Locomotive Acts* del 1861 e del 1865 (24 & 25 Vict. c. 70 — 28 & 29 Vict. c. 83), i quali ebbero per oggetto di regolare l'uso di locomotive sia sulle *turnpike roads*, sia sulle *highways*. A questo intento le leggi summentovate non solo determinavano l'ammontare massimo dei *tolls,* che potevano essere riscossi sulle *turnpike roads,* ma contenevano disposizioni dirette ad impedire che strade e ponti fossero danneggiati dal soverchio peso delle locomotive, ad assoggettare il loro uso alla osservanza delle cautele ne-

cessarie per prevenire gli accidenti, ad autorizzare i *town councils* o gli *improvement commissioners* delle città aventi più di 5,000 abit. ad interdire il transito di locomotive in determinate ore, ecc., ecc.

§ 57.

Le aggiunte e le modificazioni apportate fino al 1867 nella costituzione municipale degli *incorporated boroughs*, stabilita dalla legge del 1835, non ebbero in generale grande importanza: basterà accennarne alcune relativamente più rilevanti. Modificazioni della legge municipale del 1835.

Un Atto del 1836 (6 & 7 Will. IV c. 104) estese i poteri del *town council* circa la disposizione delle proprietà del borgo; ordinò che esso trasmettesse ad un Segretario di Stato (quello per l'Interno), il quale dovea presentarne un estratto al Parlamento, lo *statement* dell'entrata e della spesa compilato nel modo da lui determinato; dispose che ogni persona eletta ad una carica municipale potesse rassegnarla pagando la multa comminata per la non accettazione. Nello stesso anno un'altra legge (6 & 7 Will. IV c. 105) trasferì al consiglio municipale l'esercizio di quei poteri, che dei *local Acts* avessero attribuiti per la loro esecuzione alle *quarter sessions* e che non avessero carattere giudiziario civile o penale. Ritenendo conveniente di dare ad ogni persona interessata alla gestione del *borough fund* un facile e diretto rimedio contro gli abusi, un Atto del 1837 (7 Will. IV & 1 Vict. c. 78) stabilì esplicitamente che qualsiasi ordine del consiglio del borgo per pagamento di danaro a quel fondo o da quel fondo potesse essere annullato (per illegalità) dal *King's Bench* col mezzo di un *writ of certiorari*. Un altro Atto del 1837 (7 Will. IV & 1 Vict. c. 81) dichiarò che il *town council*, nel

caso in cui deliberasse l'imposizione di una *borough* o *watch rate*, avesse autorità di ordinare agli *overseers of the poor* di pagare l'importo dovuto da ogni singola parrocchia col prodotto della *poor rate* ovvero di imporre ed esigere all'uopo una *rate* su tutta la *rateable property*: quando gli *overseers* trascurassero o rifiutassero di far ciò, il *mayor* o due giudici di pace ordinavano l'esazione di quell'importo in via esecutiva sui beni degli *overseers*. Nel caso poi, in cui una parrocchia fosse compresa soltanto in parte nel territorio di un borgo, il consiglio municipale avea da nominare una o più persone, che fungessero come *overseers* nella parte della parrocchia compresa nel borgo per imporre ed esigere la *borough* o *watch rate*. Nel 1843 l'Atto 6 & 7 Vict. c. 89 stabilì che il tesoriere non avesse più da essere nominato annualmente (come avea prescritto la legge del 1835), ma *during the pleasure of the council*. Un Atto del 1850 (13 & 14 Vict. c. 64) dispose, che la manutenzione, l'ampliamento, la ricostruzione di quei ponti, i quali fossero compresi nel territorio di un borgo e pei quali la contea non fosse tenuta a provvedere, formassero parte della competenza del consiglio del borgo, e che questo, quando il costo delle opere eccedesse un determinato importo, potesse sopperirvi contraendo un prestito garantito sulla *borough rate* ed all'incirca colle modalità stabilite dalla legge del 1841 rispetto ai prestiti contratti dalle *quarter sessions* per i ponti della contea. Nel 1853 l'Atto 16 & 17 Vict. c. 79 autorizzò il *mayor* a nominare un *alderman* od un consigliere che, in caso di sua assenza o malattia, avesse da fungere come *deputy mayor*: questi però non poteva presiedere le adunanze del consiglio, se non nel caso che il consiglio stesso lo nominasse a farlo, e quando non fosse egli stesso giudice di pace non poteva esercitarne le attribuzioni annesse all'ufficio di *mayor*.

Una legge del 1859 (22 Vict. c. 35) introdusse varie modificazioni nel procedimento per la elezione dei consiglieri. Sette giorni almeno prima del giorno indetto per la loro elezione, il *town clerk* doveva pubblicare un avviso, col quale dava notizia del numero dei consiglieri da eleggere, del giorno e luogo della elezione ed avvertiva che ogni elettore poteva proporre *(nominate)* a consigliere sè stesso od altre persone aventi i requisiti necessari. L'elettore avea da fare tale *nomination* per iscritto, mettendovi le indicazioni opportune per identificare le *persons nominated,* che non potevano eccedere il numero dei consiglieri da eleggere; dovea sottoscrivere il *nomination paper* e rimetterlo al *town clerck* almeno due giorni prima di quello fissato per la elezione. Ed un giorno prima il *town clerk* dovea pubblicare il nome delle persone proposte e di coloro che le proponevano *(nominators).* Se il numero complessivo delle persone *nominated* da varî elettori eccedeva il numero dei consiglieri da eleggere, si dovea procedere all'elezione, ma solamente fra le *persons nominated*; se il numero di queste corrispondeva al numero dei consiglieri da eleggere, esse si aveano da ritenere senz'altro elette ed il *mayor* e gli *assessors* ne facevano la proclamazione; se il numero delle *persons nominated* era minore del numero dei consiglieri da eleggere, quelle si aveano da ritenere elette ed a completare il numero si doveano considerare rieletti quelli dei consiglieri uscenti, che nella loro elezione avessero riportato il maggior numero di voti, o, se non vi era stato scrutinio, quelli prescelti dal *mayor*; se infine nessuno era stato *nominated,* tutti i consiglieri uscenti erano da considerarsi e da proclamarsi rieletti. — Veniva comminata la pena del carcere fino a tre mesi per la sostituzione di persona e la falsificazione, l'alterazione o la distruzione delle schede durante la elezione sia dei consiglieri,

La legge del 1859 sulla elezione dei consiglieri.

sia degli *auditors* od *assessors*. Chiunque fosse convinto di corruzione nella elezione del *mayor*, dei consiglieri, *auditors* od *assessors* avea da esser condannato a pagare 40 scellini all'accusatore e nei casi di corruzione previsti dalle leggi per la elezione dei membri del Parlamento era per sei anni escluso dall'esercizio di ogni ufficio nel borgo e del diritto elettorale sia municipale, sia parlamentare.

Sarebbe fuor di luogo discutere i pregî del sistema della *nomination*, che la legge del 1859 disciplinava nei riguardi delle elezioni municipali e che in sostanza era quello adottato per le elezioni parlamentari e per altre elezioni del governo locale. Ma conviene cogliere l'occasione per avvertire, che quel sistema funzionò e funziona in modo assai soddisfacente e che le elezioni, in cui la contestazione delle candidature rendesse necessario lo scrutinio, rappresentarono, come rappresentano, la minoranza dei casi.

Nuove disposizioni relative alle proprietà ed ai prestiti.

Una legge del 1860 (23 Vict. c. 16) stabiliva che, quando fosse sottoposta all'approvazione dei *Commissioners of the Treasury* la costituzione in garanzia di beni od attività deliberata dal consiglio del borgo, essi avessero da richiedere che il prestito contratto verso tale garanzia dovesse essere ammortizzato entro trent'anni. Parecchie disposizioni regolavano la costituzione e la gestione del fondo di ammortizzazione; determinavano le condizioni, che gli anzidetti *Commissioners*, autorizzando la alienazione di proprietà del borgo, potevano imporre per l'investimento o l'applicazione, a scopi di pubblica utilità, delle somme ricavate; stabilivano che, quando non vi fosse stato autorizzato da una legge, il consiglio del borgo dovesse per l'acquisto di beni stabili ottenere il consenso dei *Commissioners of the Treasury* e che alla loro approvazione dovesse pure essere assoggettato ogni piano di trasformazione o consolidamento di prestiti, ecc.

§ 58.

Come e perchè la grande riforma del 1835 non avesse in via generale estesa la competenza delle amministrazioni municipali a molteplici servizî pubblici, che già prima d'allora, ma coll'andar del tempo in sempre più larga misura diventavano necessarî nelle città, fu chiarito a suo luogo. E qui basta avvertire che anche dopo la riforma del 1835 il legislatore continuò nel sistema di provvedere volta per volta, caso per caso, per mezzo di Atti speciali (locali o personali), i quali però, istituendo o riformando quei servizî, ormai ne attribuivano per lo più la gestione al consiglio del borgo quando non ne facessero oggetto di concessione ad imprese di speculazione privata, come, ad es., per la fornitura del gas illuminante o dell'acqua. Ma, come si è notato, non tutti i centri urbani erano *incorporated boroughs*: erano numerose le località, dove una agglomerazione più o meno rilevante di popolazione rendeva pur necessaria l'organizzazione di servizî, a cui non provvedevano nè l'amministrazione della contea, nè l'amministrazione dei poveri, nè l'amministrazione delle strade, limitate tutte nella loro azione — come era sistema fondamentale della legislazione inglese — ai còmpiti specificamente loro attribuiti. Ed ecco pertanto come fossero man mano approvati un'altra serie di Atti locali, che organizzavano in quelle località l'adempimento di determinati servizî e, quando non autorizzassero ad assumerli persone o compagnie private, vi istituivano autorità apposite che prendevano nome di *commissioners*, *trustees*, ecc. In tal modo quelle località venivano dotate di un ordinamento sotto più aspetti affine all'ordina- I *local Acts*.

mento municipale dei *corporate boroughs,* ed anzi può fino ad un certo punto affermarsi che i *local Acts* creavano una nuova specie di municipalità. Quando in progresso di tempo la competenza attribuita agli anzidetti *commissioners* divenne sempre più comprensiva degli svariati servizi della viabilità, della illuminazione, della pulizia, della fognatura, ecc., e le preoccupazioni sanitarie andarono infiltrandosi nei *local Acts,* queste leggi speciali trassero dal loro scopo finale di miglioramento delle condizioni locali il nome generico di *Improvement Acts* e le circoscrizioni ossia i *districts*, che ne erano oggetto, furono detti *Improvement Act districts.* Va però notato che siffatti *local Acts,* mirando a riunire pei loro obbiettivi la popolazione agglomerata in un determinato territorio, non si preoccupavano gran fatto, nel tracciare la linea che lo delimitava, delle circoscrizioni esistenti, e quindi non era infrequente il caso che un *Improvement Act district* framezzasse due o più unioni, comprendesse soltanto parte di una o più parrocchie e fosse così cagione di nuova disarmonia, di più intricato viluppo fra le varie circoscrizioni del governo locale.

Gli *Improvement Act districts.*

I *Consolidation Clauses Acts.*

Per la mancanza di leggi organiche di carattere generale era assai ardua l'impresa di ben regolare per ogni singolo luogo, in cui occorresse di farlo, tutta la materia ora di uno ed ora di un altro servizio, determinando la costituzione delle autorità o delle imprese private, i loro poteri e doveri, le condizioni, le modalità, i rapporti, ecc. Ed era pertanto inevitabile che i numerosi Atti locali, anche perchè fatti in epoche diverse, rappresentassero una massa di disposizioni, le quali variavano assai da luogo a luogo, seguivano persino opposti indirizzi ed erano per lo più tecnicamente difettosi ed incompleti. La complicazione, l'incoerenza, la confusione, la disparità di criteri, che erano la conse-

guenza di un siffatto sistema, andarono assumendo tali proporzioni che il legislatore si indusse finalmente a tentare di introdurre, almeno pel futuro, una certa uniformità nelle disposizioni, che regolavano i vari servizi, e di farne una redazione ben più completa e razionale di quelle contenute nella moltitudine dei singoli Atti locali. Questo fu l'obbiettivo di quei *Consolidation Clauses Acts*, approvati fra il 1845 ed il 1847, ciascuno dei quali — " riconoscendo la convenienza di comprendere in un solo Atto le svariate disposizioni contenute in Atti del Parlamento fatti per disciplinare „ un determinato servizio in città o località popolose e proponendosi " lo scopo sia di evitare la necessità di ripetere le disposizioni in ognuno dei diversi Atti relativi a quelle singole città e località, sia di assicurare una maggiore uniformità nelle disposizioni stesse, „ — stabiliva che le sue *clauses* (articoli di legge) avessero da ritenersi incorporate negli Atti locali futuri, salvo che questi espressamente le modificassero o le escludessero. Parecchi furono i *Consolidation Clauses Acts*, ed il perspicuo valore intrinseco degli ordinamenti in essi contenuti meriterebbe che se ne facesse un ampio riassunto: ma, poichè quelle leggi non portavano immediatamente alcuna alterazione negli Atti locali allora vigenti, anzi lasciavano adito a che gli Atti locali approvati in seguito non ne adottassero tutte le disposizioni, e sovratutto perchè riguardavano per la maggior parte servizi, i quali per ragione di una connessione più o meno diretta con gli obbiettivi della sanità pubblica (già in quel tempo divenuti prevalenti) furono regolati poco dopo dalla legislazione sanitaria, — conviene limitarsi a darne succinta notizia.

Il *Companies Clauses Consolidation Act* del 1845 (8 & 9 Vict. c. 16) stabiliva le norme, con cui aveano da es- Il *Companies Clauses Act*, 1845.

sere costituite ed amministrate le *joint stock companies* (società per azioni) per la esecuzione di imprese od opere di carattere pubblico.

Il *Commissioners Clauses Act*, 1847.

Il *Commissioners Clauses Act*, 1847 (10 & 11 Vict. c. 16), regolava invece la costituzione ed il modo di funzionare dei *commissioners, trustees* od altre persone o corporazioni diverse dalle *joint stock companies*, che da un Atto del Parlamento fossero autorizzate a compiere opere od imprese di carattere pubblico. Quando l'Atto locale determinasse che i *commissioners* fossero eletti dagli *owners* e dai *ratepayers*, questi aveano da votare con lo stesso sistema di voto plurimo stabilito dal *Poor Law Amendment Act* del 1844, e gli eletti scadevano dall'ufficio ogni anno per terzo. I *commissioners* non incontravano alcuna personale responsabilità per gli atti compiuti legalmente nell'esercizio delle loro funzioni; — erano tenuti all'osservanza di particolareggiate disposizioni rispetto alle adunanze e rispetto ai conti, che per regola generale doveano esser riveduti da due *auditors* nominati dai *ratepayers* e che, ove la revisione conducesse a non approvarli in tutto od in parte, potevano dar luogo a ricorso alle *quarter sessions* da parte di qualunque interessato; — aveano ampie facoltà di nominare e dimettere impiegati, di far contratti, di contrarre prestiti garantiti su proprietà o sulle *rates* (imposte, canoni, correspettivi), che il *local Act* desse loro potere di riscuotere, ed ammortizzabili per lo più entro 21 anni, di fare dei *byelaws* per regolare l'amministrazione dell'impresa e la condotta dei loro ufficiali ed inservienti, ai quali potevano esser comminate, in caso di trasgressione, multe non eccedenti 5 L. s., ecc.

Il *Markets and Fairs Clauses Act*, 1847.

Il *Markets and Fairs Clauses Act*, 1847 (10 & 11 Vict. c. 14), determinava le norme per la costruzione e la gestione di mercati (o fiere) e di macelli, che congiunta-

mente al diritto di esigere determinati canoni, tasse o correspettivi formassero oggetto di concessione fatta da un Atto locale ad una persona o corporazione.

A questo proposito conviene fare qualche avvertenza. Nei più antichi tempi le concessioni di pubblici mercati aveano formato oggetto di regalìa; ma poi tali concessioni, le quali portavano seco l'attribuzione di una autorità di polizia e la facoltà di riscuotere tasse o diritti, — anche perchè questi venivano sempre più assorbiti dalle spese inerenti al mercato, specialmente pei fabbricati, e quindi non lasciavano un margine d'entrata per la Corona, — si facevano col mezzo di Atti speciali. Anche nei casi, in cui un *corporate borough* avesse ottenuta la concessione di un mercato, questa rimaneva teoricamente distinta dalle ordinarie attribuzioni e capacità municipali. — L'Atto summentovato del 1847 stabiliva che la persona o corporazione concessionaria avesse autorità, come assuntrice dell'impresa *(undertaker)*, di fare *byelaws* (soggetti all'approvazione delle *quarter sessions* e del Segretario di Stato per l'Interno) per regolare l'uso degli spazi ed edifici del mercato o del macello; per prevenirvi sia *nuisances* od ingombri, sia lo smercio di cose nocive alla salute; per fissare i giorni e le ore dell'apertura e della chiusura; per disciplinare l'uso di pesi, misure, bilancie a bilico (che anche l'*undertaker* dovea provvedere) ed impedire che ne fossero adoperate di inesatte: per le trasgressioni potevano essere comminate pene pecuniarie non eccedenti 5 L. s. Spettava a due giudici di pace rilasciare il certificato, che il mercato od il macello era in stato da esser adibito all'uso pubblico: quando in tal modo fosse aperto un macello, rimaneva interdetta la macellazione in altri luoghi, ecc., ecc.

Il *Gasworks Clauses Act*, 1847 (10 & 11 Vict. c. 15), regolava la fornitura del gas illuminante, che una per- Il *Gasworks Clauses Act*, 1847

sona o corporazione fosse autorizzata da un Atto locale a fare in una città, ed oltre a parecchie disposizioni circa il collocamento delle condutture, l'applicazione di contatori, i contratti per la illuminazione delle vie, degli edificî pubblici e privati, il pagamento delle *gas rates* da parte dei consumatori, la protezione dell'impresa contro le frodi ed i danneggiamenti, ecc., conteneva speciali prescrizioni, corroborate dalla minaccia di pene pecuniarie, rispetto all'inquinamento delle acque, alle fughe di gas, ecc. Degna di particolare nota è la disposizione, in forza della quale, nel caso in cui la fornitura del gas fosse oggetto di una impresa di privata speculazione, di compagnie o di altri *undertakers,* se gli utili eccedevano un determinato limite, le *quarter sessions*, sopra petizione di due contribuenti della *gas rate*, aveano da ordinare una proporzionale riduzione del prezzo del gas.

Il *Waterworks Clauses Act,* 1847.

Il *Waterworks Clauses Act,* 1847 (10 & 11 Vict. c. 17), avea per oggetto le opere, che un Atto del Parlamento concedesse di fare ad una persona o corporazione per provvedere una città di acqua; e pertanto conteneva numerose disposizioni circa i progetti delle opere, il collocamento delle condutture, la qualità e quantità dell'acqua (che dovea servire anche per la pulizia delle vie e delle fogne, per l'estinzione degli incendî, ecc.), la tutela dell'acqua e delle opere contro inquinamenti, abusi e danneggiamenti, l'obbligo degli *occupiers* (e, per le abitazioni di una *value* non superiore a 10 L. s., degli *owners),* a cui veniva fornita l'acqua, di pagare le *water rates* in proporzione dell'*annual value* degli stabili, la riduzione (come per il gas) del prezzo dell'acqua, quando la sua fornitura fosse oggetto di una impresa di speculazione privata e gli utili superassero un determinato limite, ecc., ecc. Conviene poi qui avvertire, che il *Waterworks Clauses Act* del 1847 fu completato da un Atto

omonimo del 1863 (26 & 27 Vict. c. 93), e che quest'ultimo, oltre a disporre per la sicurezza dei serbatoi *(reservoirs)* ed a più efficacemente tutelare l'acqua ed i relativi manufatti, provvide perchè i singoli Atti speciali avessero da autorizzare la fornitura ed il pagamento dell'acqua in base a misura e disciplinò l'applicazione e l'uso dei contatori.

Il *Towns Improvement Clauses Act*, 1847 (10 & 11 Vict. c. 34), conteneva un testo assai esteso e particolareggiato delle disposizioni, con cui aveano da essere regolati ed esercitati i poteri che singoli Atti locali attribuissero a *commissioners* istituiti per provvedere alla pavimentazione, alla fognatura, alla nettezza, all'illuminazione ed al miglioramento *(improving)* di una città o località popolosa. I *commissioners* aveano da nominare determinati funzionari stipendiati e particolarmente un *local surveyor* della pavimentazione, della fognatura e delle altre opere autorizzate dal *local Act*; un *inspector of nuisances,* al quale spettava dirigere e sorvegliare il servizio degli spazzaturai, riferire ai *commissioners* circa l'esistenza di qualsiasi *nuisance*, la trasgressione dei loro regolamenti, e con l'autorizzazione degli stessi *commissioners* denunciare i trasgressori ai giudici di pace. I *commissioners* aveano inoltre da nominare, con l'approvazione del Segretario di Stato per l'Interno, una persona tecnicamente capace di fungere da *officer of health* (ufficiale sanitario), il quale doveva riferire a loro intorno all'esistenza di mali epidemici o contagiosi, rilevare le *nuisances* od altre cause di danno alla salute degli abitanti, suggerire i mezzi per prevenire epidemie, contagi, ecc. — Era attribuito alla competenza dei *commissioners* tutto quanto si riferiva a fogne e condutture di scolo *(sewers and drains)* nel territorio determinato dal *local Act*, anche se si trattasse di opere fatte an-

Il *Towns Improvement Clauses Act*, 1847.

teriormente, con potere di costrurre le *sewers* necessarie, di modificare ed ampliare quelle esistenti: essi dovevano provvedere alla manutenzione delle opere già costrutte con la imposizione di una *general sewer rate* sugli *occupiers* di terreni e fabbricati ed alla spesa delle nuove opere di fognatura con la imposizione di una *special sewer rate* sugli *occupiers* interessati. I *commissioners* potevano obbligare il proprietario di un edificio mancante di uno scolo sufficiente in comunicazione con la fognatura, col mare o con un corso di acqua pubblica a sostenerne la spesa fino a concorrenza di due terzi della rendita netta annuale dell'edificio, esigere dai proprietarî di case l'osservanza di determinate norme relativamente alle latrine, agli acquaî, ecc., ecc. — Tutte le vie, che fossero o diventassero *public highways*, formavano pure oggetto della competenza dei *commissioners*, i quali succedevano ai *surveyors of highways* in tutti i loro poteri e doveri ed aveano autorità di far pavimentare le strade, facendosene rifondere la spesa dagli *occupiers* dei terreni contermini, di imprendere la rettifica o l'allargamento delle vie acquistando terreni e pagando compensi ai proprietarî di case, di provvedere per la denominazione e l'iscrizione del nome delle strade, nonchè per la numerazione dei fabbricati laterali: al quale intento i *commissioners* potevano ordinare agli *occupiers* di far segnare e rinnovare il numero del rispettivo edificio, ecc. Tornata vana la diffida fatta dal *local surveyor* al proprietario od all'*occupier* di un edificio di provvedere a che non costituisse un pericolo pei viandanti, i *commissioners* aveano autorità di provvedervi a sue spese. Erano disciplinati i loro poteri relativamente alla nettezza stradale, al trasporto delle immondizie dalle case, alla remozione di *nuisances* provenienti da acque stagnanti, da letamaî, dal fumo di

fabbriche, manifatture, fornaci, ecc. — Non poteva essere costrutto alcun edificio destinato ad un uso pubblico od alla riunione di molte persone senza che i *commissioners* avessero approvato il progetto nei riguardi della necessaria ventilazione. — Le *lodging houses,* case dove si dava alloggio anche per meno di una settimana e dove persone anche estranee abitavano in una stessa stanza, doveano essere registrate in apposito libro dai *commissioners*, i quali determinavano il numero massimo delle persone, che potevano essere alloggiate, e prescrivevano opportune norme per la pulizia e la ventilazione. — I macelli erano sottoposti alla concessione di una licenza ed alla registrazione da parte dei *commissioners*, i quali aveano inoltre potere di fare in proposito speciali regolamenti. — Con l'osservanza di determinate condizioni, i *commissioners* potevano provvedere per la costruzione di serbatoî d'acqua e di altri manufatti per la fornitura gratuita d'acqua al pubblico, di bagni e di lavatoî pubblici, di macelli, ecc. Essi inoltre aveano autorità di far contratti tanto per l'illuminazione stradale, come per la fornitura dell'acqua: nel caso, in cui non riescissero ad accordarsi coi proprietarî di *gasworks* o di *waterworks* (autorizzate dal Parlamento) circa il prezzo, questo dovea essere determinato col mezzo di un arbitrato. — Spettava ai *commissioners* fare la imposizione sia delle *sewer rates*, sia delle *rates* autorizzate dal *local Act*, e la *value*, sulla quale le *rates* aveano da essere assise, era quella accertata agli scopi della *poor rate*: però, ove ritenessero ingiusto tale accertamento, i *commissioners* potevano nominare una persona competente a fare una nuova *valuation*. Le modalità della imposizione delle anzidette *rates,* gli appelli alle *special* e *quarter sessions,* la procedura dell'esazione erano in sostanza disciplinate come per le *poor rates*. — I *commissioners*

aveano potere di fare *byelaws* relativamente alle varie materie attribuite alla loro competenza, comminando per le trasgressioni multe non superiori a 40 scellini: però, eccetto quelli riguardanti i *commissioners* stessi od i loro ufficiali ed inservienti, tali *byelaws* non diventavano esecutivi se non dopo essere stati approvati da un giudice delle Corti superiori di giustizia o dalle *quarter sessions.*

Il *Cemeteries Clauses Act.* 1847.

Molti Atti speciali aveano autorizzato determinate persone, compagnie o corporazioni a costrurre cimiteri. Questo fatto non può sorprendere chi rifletta, che gli antichi cimiteri parrocchiali diventavano ogni giorno più insufficienti per causa dell'ingente aumento della popolazione, che essendo regolati con un sistema patriarcale male si potevano prestare alle esigenze del tempo moderno ed alla richiesta sempre più generale di sepolture decorose, e che erano abborriti dai Nonconformisti, dacchè i seppellimenti vi doveano necessariamente essere fatti coi riti della *Established Church.* D'altra parte, sebbene fosse un diritto ammesso dalla *common law* quello della sepoltura gratuita nel cimitero della parrocchia, a cui il defunto appartenesse, il clero anglicano lo avea in fatto reso illusorio con la esazione di speciali diritti e sportule *(burial fees)*; e pertanto l'apertura di cimiteri, dove fosse da pagare un correspettivo per la sepoltura, non andava contro all'uso invalso sotto tale aspetto anche nei cimiteri parrocchiali. Il *Cemeteries Clauses Act,* 1847 (10 & 11 Vict. c. 65), provvide a stabilire le disposizioni, da cui avesse in futuro da essere disciplinata la concessione della costruzione di un cimitero. Senza il consenso dei rispettivi proprietari ed *occupiers,* il cimitero non poteva essere costrutto se non oltre una certa distanza dalle case abitate, dovea essere recinto in ogni suo lato e provvisto fuori e dentro degli

scoli necessari; la parte del cimitero che fosse stata consacrata dal vescovo della diocesi avea da essere riservata ai seppellimenti secondo i riti della *Established Church*; la vendita delle tombe a perpetuità o per un tempo limitato era assoggettata a determinate norme; erano comminate pene a chi danneggiasse cose facenti parte del cimitero o disturbasse le cerimonie che vi si compievano, ecc.

Il *Town Police Clauses Act*, 1847 (10 & 11 Vict. c. 89), riuniva, emendava e sviluppava le disposizioni di polizia ordinariamente contenute negli Atti speciali che provvedevano a regolare, in singole città o località popolose, materie non disciplinate o disciplinate insufficientemente dalla *common law* o da leggi generali. Alcune di quelle disposizioni si riferivano al servizio dei *constables*, come, ad es., ai loro poteri di arrestare delinquenti o costringerli a comparire davanti ad un giudice di pace; altre vietavano una quantità di atti svariati, che costituivano un ingombro od una *nuisance* per la viabilità; altre autorizzavano l'istituzione di un pubblico servizio per l'estinzione degli incendi; altre regolavano il servizio delle vetture da nolo, riservando ai *commissioners* istituiti dagli Atti speciali il potere di concedere le licenze sia ai proprietari, sia ai conduttori di tali vetture; altre attribuivano ai *commissioners* l'autorità di fare *byelaws* relativamente agli stabilimenti balneari, ecc. Tutti poi i *byelaws*, che il *Town Police Clauses Act* dava potere ai *commissioners* di fare, non diventavano esecutivi (come era disposto anche dal *Towns Improvement Clauses Act*), se non dopo essere stati approvati da un giudice delle Corti superiori di giustizia o dalle *quarter sessions*.

Il *Town Police Clauses Act*, 1847.

Un *Clauses Consolidation Act*, che naturalmente non avea portata generale, ma del quale conviene far menzione anche perchè offre occasione a brevemente indicare

L'*Harbours, Docks and Piers Clauses Act*, 1847.

l'ordinamento di un pubblico servizio di altissima importanza, è l'*Harbours, Docks and Piers Clauses Act*, 1847 (10 & 11 Vict. c. 27). La destinazione di opportune località del littorale ad uso di porti era anticamente stata oggetto di regalìa, ma in progresso di tempo, come avvenne di altre regalìe, — poichè alla concessione doveano andare unite disposizioni, che rientravano nella competenza del Parlamento, — l'uso, la costruzione, il miglioramento di porti (e del pari la costruzione dei *docks* e moli) furono autorizzati col mezzo di *special Acts.* I quali ne facevano la concessione a private persone o compagnie, a corporazioni, a speciali autorità o commissioni appositamente istituite, determinavano le opere da farsi, imponevano obblighi circa la loro esecuzione e manutenzione, regolavano la polizia e l'amministrazione del porto, davano facoltà di fare in proposito dei *byelaws*, permettevano la esazione di date tasse e diritti. Pertanto, fatta eccezione per pochi porti militari e per tre porti commerciali, di cui la cura e l'amministrazione spettavano direttamente ad autorità del Governo centrale, tutti gli altri erano (come sono) nelle mani di private persone o compagnie o di autorità locali. Non occorre dire che le disposizioni contenute nei singoli Atti erano le più svariate sia rispetto ai doveri e poteri dei concessionari, sia rispetto alla natura ed alla misura delle tasse e dei diritti, sia, dove esistevano, rispetto alla costituzione delle autorità portuali, ecc. A somiglianza degli altri *Clauses Consolidation Acts,* l' Atto summentovato del 1847 si propose di raccogliere, emendare, unificare le disposizioni ordinariamente contenute negli Atti speciali, che autorizzavano la costruzione od il miglioramento di porti, *docks* e moli.

Per la specialità dell'argomento sarebbe fuor di luogo riassumere quella legge e giova piuttosto cogliere l'oppor-

tunità di dare sull'argomento qualche altra notizia, che non è priva di interesse relativamente all'ordinamento del governo locale. Il *General Pier and Harbour Act* del 1861 (24 & 25 Vict. c. 45), nell'intento di ovviare alla gravità delle spese derivanti dalla necessità di ottenere per la costruzione od il miglioramento di porti, moli, ecc. l'approvazione di un Atto speciale, diede potere al *Board of Trade* di autorizzare tali opere con un *provisional order* da esser poi confermato dal Parlamento. Ed un'altra legge di quello stesso anno, l'*Harbours and Passing Tolls Act* (24 & 25 Vict. c. 47), autorizzò la concessione di prestiti dello Stato alle *harbour authorities*, comprendendo sotto questa espressione tutte le persone, associazioni, corporazioni, ecc., che avessero la proprietà di un porto od il dovere di costruirlo, migliorarlo, amministrarlo, ecc. Specialmente dopo la metà del secolo, furono ingenti le spese che, in massima parte mediante prestiti, vennero fatte dalle *harbour authorities*: nè ciò può sorprendere chi consideri la suprema importanza degli interessi del commercio e della marina mercantile nell'economia nazionale dell'Inghilterra ed il loro colossale sviluppo nell'epoca moderna. Ma va anche notato che a quelle spese ed al servizio di quei prestiti per lo più si sopperiva, come si sopperisce, con le entrate provenienti dalle tasse e diritti portuali. E ciò dev' essere tenuto presente anche rispetto a quelle corporazioni municipali, che erano direttamente concessionarie di un porto o che col mezzo di propri amministratori *(mayor, aldermen, councillors)* o di speciali delegati ed insieme con altri *commissioners* (rappresentanti delle camere di commercio, dei proprietari od armatori di navi, dei contribuenti delle tasse portuali, ecc.) aveano parte nella costituzione dell'autorità o commissione preposta ad un porto.

Il *Lands Clauses Act*, 1845.

Resta ora da dire del *Lands Clauses Consolidation*

Act, 1845 (8 & 9 Vict. c. 18), e conviene farlo con qualche ampiezza, perchè rimase la legge fondamentale nella importante materia da esso disciplinata. L' Atto conteneva tutte le disposizioni relative all' acquisto di beni stabili d'ogni specie per imprese od opere di pubblico carattere, — disposizioni che erano destinate ad essere incorporate (in quanto non fosse contrariamente stabilito) in ogni legge, da cui tale acquisto fosse autorizzato Era anzitutto preveduto che l' acquisto seguisse per mezzo di un amichevole accordo col proprietario, e venivano determinate le modalità con cui i *promoters of the undertaking* (e sotto questa designazione di promotori dell'impresa erano compresi tutti coloro — persone private, società, *commissioners*, *trustees* o corporazioni — che fossero autorizzati ad eseguire opere od imprese di carattere pubblico) potevano convenire con le persone o corporazioni, che non avessero la piena disposizione delle proprietà, di cui era necessario l'acquisto. Quando all'incontro l'acquisto non potesse essere amichevolmente concordato, i *promoters* doveano notificare alle parti interessate il loro intendimento di procedere all'espropriazione, facendo l' offerta della indennità ed invitandole ad indicare le loro pretese ed a trattare in proposito. Trascorsi ventun giorni da quella notificazione senza che fosse intervenuto l'accordo, nel caso in cui il compenso preteso non eccedesse 50 L. s., il suo ammontare veniva determinato da due giudici di pace. Nel caso invece, in cui il compenso preteso eccedesse 50 L. s., la parte da espropriare avea facoltà di richiedere che l'indennità fosse determinata per via di arbitrato. Ove ciò non avvenisse, i *promoters* richiedevano allo sceriffo la convocazione di un giurì (composto di 24 persone qualificate ad essere giurati presso le Corti Superiori di giustizia), il quale, premesse le necessarie inchieste, avea da

determinare separatamente il prezzo dei beni stabili, che doveano passare in proprietà dei *promoters*, ed il compenso per i danni, che dalla loro espropriazione derivassero ad altri beni della parte espropriata. Lo sceriffo dovea giudicare in conformità del verdetto dei giurati, e se questo avea attribuito una somma maggiore di quella offerta, le spese stavano a carico dei *promoters*, in caso diverso erano sopportate per metà dai *promoters* e per metà dall'espropriato. — Con la stessa procedura stabilita per le espropriazioni avea da essere determinato il compenso, che i *promoters* dovessero ai proprietari di beni stabili a titolo di occupazione temporanea o per danni arrecati con la esecuzione delle opere. — Era vietato ai *promoters* di entrare a prendere possesso di una proprietà, se non avessero prima pagato il prezzo convenuto od aggiudicato per l'espropriazione ovvero depositata la somma pretesa dal proprietario. — Particolareggiate disposizioni regolavano l'espropriazione relativamente alle persone assenti, ai beni *of copyhold tenure*, ai *common* o *waste lands*, ai beni gravati di ipoteca o di canoni, ai compensi dovuti agli affittuari, ecc. — Entro un determinato tempo dalla esecuzione delle opere, i *promoters* erano tenuti a vendere quelle parti dei beni espropriati che fossero superflue, facendone anzitutto offerta agli antichi proprietari ed ai proprietari dei beni contermini. Mancando i *promoters* a quell'obbligo, i beni superflui passavano in proprietà dei proprietari confinanti.

Queste le principali disposizioni del *Lands Clauses Consolidation Act*: una legge del 1860 (23 & 24 Vict. c. 106) vi apportò soltanto alcune lievi modificazioni e (ciò che aveva ben maggiore importanza) determinò, che quell'Atto dovesse senz'altro applicarsi a tutti gli acquisti di beni immobili, che il consiglio di un borgo deliberasse di fare per scopi di pubblica utilità.

Il *Baths and Washhouses Act* del 1846.

Per una certa affinità d'argomento, se non di metodo, conviene far seguire al riassunto dei *Consolidation Clauses Acts* quello di un Atto, con cui il Parlamento — anzichè rimettere l'istituzione di bagni e lavatoî pubblici, nelle città ed altre località popolose, a singoli Atti speciali e stabilire le loro disposizioni tipiche con un *Consolidation Clauses Act* — provvide a rendere senz'altro possibile quella istituzione là dove l'Atto stesso venisse adottato. Il *Baths and Washhouses Act*, 1846 (9 & 10 Vict. c. 74), — emendato nell'anno seguente (10 & 11 Vict. c. 61), — considerando la convenienza per la salute ed il benessere degli abitanti di città e località popolose di incoraggiare la istituzione di bagni e lavatoî pubblici, dava facoltà di adottare le sue disposizioni sia al consiglio di ogni *incorporated borough*, sia, con l'approvazione di un Segretario di Stato (quello per l'Interno), alla *vestry* di ogni parrocchia non compresa in un *incorporated borough*. Nei borghi il consiglio dava esecuzione all' Atto con le norme stabilite dalla legge municipale, ed in quanto non fossero coperte dai proventi dei bagni e lavatoî sopperiva alle spese con la *borough rate* o con una *separate rate* imposta e percepita come la *borough rate*. Nelle parrocchie invece la *vestry* avea da nominare fra i *ratepayers* da tre a sette *commissioners*, che scadevano ogni anno per terzo e che, possedendo la capacità giuridica di corporazione, aveano da provvedere all'esecuzione dell' Atto, nominando un *clerk* ed altri impiegati ed inservienti, tenendo in modo regolare il registro di tutti i proprî atti ed i libri dei conti, di cui ogni *ratepayer* era autorizzato a prendere visione o copia e che dovevano essere esaminati da due *auditors*, nominati annualmente dalla *vestry*. L'ammontare delle spese da farsi avea da essere approvato di tempo in tempo dalla *vestry*, che ordinava agli *overseers* di esigere come parte della *poor rate* la

somma, a cui non sopperissero i proventi dei bagni e lavatoi. Con l'approvazione del Segretario di Stato (per l'Interno) le *vestries* di due o più parrocchie limitrofe potevano accordarsi per provvedere congiuntamente all'esecuzione dell'Atto. Nei borghi il consiglio e nelle parrocchie i *commissioners*, all'uopo autorizzati dalla *vestry*, potevano contrarre, con l'approvazione dei *Commissioners of the Treasury*, prestiti garantiti rispettivamente sul *borough fund* o sulle *poor rates*; erigere od ampliare bagni e lavatoi, acquistare o prendere in affitto quelli esistenti; fare contratti coi terzi per l'esecuzione di opere, per la fornitura dell'acqua, ecc.; emanare, con l'approvazione del Segretario di Stato, *byelaws* circa l'uso dei bagni e lavatoi e la determinazione delle relative tariffe, contenendole però entro i limiti specificamente stabiliti dalla legge, ecc. In uno stesso stabilimento il numero dei bagni o delle vasche da lavare per l'uso delle classi lavoratrici non poteva essere minore del doppio di quelli, che venissero destinati per le persone di più elevata condizione.

§ 59.

Insufficienza della tutela della sanità pubblica.

In base alla *common law* e con una connessione più o meno diretta col loro ufficio di *conservatores pacis*, certamente quale esplicazione e svolgimento della loro competenza come magistrati di polizia, i giudici di pace aveano dal più antico tempo esercitato il potere di ordinare, in seguito a denuncia o querela, la soppressione o la remozione delle *common nuisances*, delle cose o condizioni di fatto, le quali producessero pel pubblico un incomodo, un pregiudizio, un danno. Questa competenza dei giudici di pace avea costituito per secoli la sola ordinaria pub-

blica tutela della salute di una popolazione non solo relativamente scarsa, ma che viveva sparsa ed era sotto quel rispetto ben più in arretrato di quanto le condizioni generali della sua civiltà nelle varie epoche farebbero ritenere. La trascuranza o meglio la ignoranza di precauzioni e di provvedimenti igienici, la mancanza generale di abitudini di pulizia aveano la loro punizione nella periodica desolazione di violenti epidemie, nella ostinata permanenza di malattie contagiose; e di tratto in tratto il legislatore ne era indotto ad emanare qualche speciale provvedimento: così già nel 1388 (per ricordare il primo che s'incontri nella raccolta delle leggi) uno Statuto vietò di gettare carogne e rifiuti nei fiumi e nei fossi. Ma si trattava di rudimentali disposizioni repressive, fatte per lo più (come le severe misure contro la peste durante il regno di Giacomo I) in occasione dello straordinario infierire di epidemie e di contagi e che, cessata l'intensità del flagello, cadevano in dimenticanza o perdevano la ragione della loro applicazione. E fra queste ultime vanno comprese anche le disposizioni relative alla quarantena, che doveano scontare le navi provenienti da paesi infetti. Nel 1825 fu approvato un Atto (6 Geo. IV c. 78) meno incompleto dei precedenti, il quale in aggiunta ad altre attribuzioni dava al *Privy Council* nel caso, che infierissero malattie contagiose, il potere di emanare le opportune ordinanze per l'isolamento delle persone infette. Nel 1832, essendo scoppiato il colèra, questo potere del *Privy Council* fu da una legge di carattere temporaneo (2 & 3 Will. IV c. 10) notevolmente allargato ed esteso ai provvedimenti per impedire la diffusione del morbo, per soccorrere le persone colpite, pel seppellimento delle vittime.

All'incontro, soltanto dal principio del secolo si trova sparsa in singole leggi qualche disposizione generale

sanitaria di ordine permanente: conviene però avvertire che già prima di quel tempo non mancava qualsiasi providenza sanitaria là dove era più necessaria ossia nelle agglomerazioni urbane. Più volte ed anche di recente si è tenuto discorso dei *local Acts*, che provvedevano all'istituzione di dati pubblici servizi nei borghi ed in altre località popolose. Ora è chiaro, che molte delle disposizioni contenute in simili Atti anche dello scorso secolo, come rispetto alla manutenzione, alla pavimentazione, alla nettezza delle strade, ecc., sebbene non fossero inspirate da preoccupazioni sanitarie, ma mirassero semplicemente a provvedere ai bisogni della viabilità, alla comodità degli abitanti, alla decenza cittadina, al miglioramento edilizio per sè stesso considerato, pure aveano una influenza anche sulle condizioni igieniche. E quando, come si sta per dire, le preoccupazioni sanitarie cominciarono ad entrare nella pubblica coscienza, quegli Atti locali ne andarono tenendo conto e si proposero deliberatamente di darvi soddisfazione, cosicchè già alcuni anni prima del tempo, in cui furono approvati i *Consolidation Clauses Acts*, singoli Atti locali contenevano parecchie di quelle loro disposizioni tanto importanti per la sanità pubblica, che si sono accennate.

Il movimento sanitario del secolo presente.

Il movimento sanitario, una fra le più meravigliose e benefiche esplicazioni dello spirito moderno, provocato e indirizzato dai progressi della scienza medica, sussidiato da quello degli studi statistici, dell'ingegneria, ecc., corrispondeva in Inghilterra ad un bisogno tanto più imperioso in quanto che la rivoluzione del sistema industriale vi avea determinato su larghissima scala l'agglomerazione di masse operaie ed in generale il nuovo indirizzo e l'incremento straordinario dell'economia del paese aveano prodotto la formazione di grandi centri urbani. Nello stesso tempo quel movimento era un'onda del grande

flutto di riforma sociale determinato dalle correnti dei sentimenti umanitari, delle aspirazioni politiche delle classi medie ed inferiori, di un progresso nella concezione della vita nazionale, proporzionato alla colossale espansione della potenza economica del paese. E nella ricchezza, che derivava da tale espansione, il movimento sanitario trovava i grandi mezzi finanziari occorrenti al conseguimento dei suoi obbiettivi e senza i quali sarebbe stato condannato a rimanere per la maggior parte uno sterile conato dottrinario.

Del movimento sanitario furono un prodromo ufficiale le Relazioni presentate nel 1838 e nel 1839 dai *Poor Law Commissioners*, nelle quali erano tecnicamente dimostrate le cause di alcune malattie, che infierivano a Londra, e la possibilità di prevenirle. È infatti nel campo delle precauzioni, delle discipline e delle istituzioni preventive, che il servizio dell'igiene pubblica era destinato ad avere la sua più importante affermazione, l'espansione più larga e meravigliosa, ed a costituire un nuovo altissimo interesse collettivo.

Il *Vaccination Act* del 1840.

Già nel 1840 il Parlamento approvava il primo (3 & 4 Vict. c. 29) dei *Vaccination Acts,* il quale, emendato nell'anno seguente (4 & 5 Vict. c. 32), vietava l'inoculazione del vaiuolo ed autorizzava i *guardians* (e gli *overseers* nelle parrocchie, dove l'assistenza dei poveri non fosse amministrata da *guardians*.) a convenire per la vaccinazione di tutti gli abitanti (che volessero approfittarne) coi *medical officers* dell'unione (o della parrocchia) o con altri medici pratici, fissandone la remunerazione in ragione del numero delle persone vaccinate con successo. I *Poor Law Commissioners* non solo aveano da disciplinare il servizio con appositi regolamenti, ma potevano annullare le convenzioni coi medici entro un dato termine dalla comunicazione, che ne dovea esser loro fatta; e le

spese andavano a carico dell'assistenza dei poveri, ma la vaccinazione non avea da esser considerata come *parochial relief* rispetto alle persone, su cui veniva operata, e quindi non produceva per esse alcuna incapacità legale.

Nel 1846 l'Atto (9 & 10 Vict. c. 96) " riconoscendo necessario, allo scopo di preservare la salute di molti sudditi di Sua Maestà, che fosse meglio provveduto alla remozione *(removal)* di alcune *nuisances*, „ dava autorità ai *town councils* nei *corporate boroughs*, ai *trustees* o *commissioners* istituiti altrove da *local Acts* ed in loro mancanza ai *boards of guardians*, — quando fosse ad essi presentato un certificato sottoscritto da due professionisti medici circa il sudiciume e l'insalubrità di una casa di abitazione, l'accumulazione di materie nocive, di rifiuti, ecc., l'esistenza di una fogna o di una latrina mefitica, — di farne denuncia a due giudici di pace, i quali, sul fondamento di quel certificato, aveano da ordinare la comparizione del proprietario o dell'*occupier* dello stabile e successivamente, ove si persuadessero dell'esistenza della *nuisance*, potevano emanare una ordinanza per la sua remozione entro un breve termine. Ove a ciò non fosse ottemperato dall'*owner* o dall'*occupier*, le autorità querelanti erano autorizzate dai due giudici di pace ad entrare nello stabile ed a provvedere direttamente pel suo risanamento. Quei magistrati aveano poi da ordinare, a meno che non lo ritenessero conveniente per ragione di povertà o per altre circostanze, che tutte le spese sostenute dalla parte querelante le fossero rifuse entro sette giorni dall'*owner* o dall'*occupier*. — Al *Privy Council* era attribuito rispetto a gravi malattie contagiose ed epidemiche quell'ampio potere di emanare ordinanze, che gli era stato temporaneamente conferito nel 1832: tali ordinanze doveano però essere presentate al Parlamento. — La legge stabiliva infine che sia le spese occorse per il *removal*

Il primo *Nuisances Removal Act.*

of nuisances e non ricuperate dagli *owners* od *occupiers*, sia quelle fatte in esecuzione delle anzidette ordinanze del *Privy Council* avessero, in seguito all'ordine di due giudici di pace, da esser pagate coi danari dell'assistenza dei poveri dal tesoriere dei *guardians* (o dagli *overseers*) e da stare a carico della parrocchia, nella quale erano state fatte le spese.

All'Atto del 1846, il quale era non soltanto il primo dei *Nuisances Removal Acts*, ma anche la prima legge, che emanasse provvedimenti igienici per le campagne e che all'uopo desse attribuzioni di autorità sanitaria ai *guardians*, si dovrebbe far seguire nell'ordine dell'esposizione la menzione delle prescrizioni di carattere sanitario contenute in vari dei *Consolidation Clauses Acts* del 1847. Ma, poichè è sufficiente quanto fu accennato nel riassunto che se ne è fatto, si può invece passare a notare che sia il *Nuisances Removal Act* del 1846, sia le disposizioni igieniche comprese in quei *Consolidation Clauses Acts* erano il primo risultato di inchieste e di relazioni relativamente alla sanità pubblica, delle quali è opportuno tener parola anche perchè condussero prossimamente alla approvazione di istituzioni e di riforme sanitarie ben più importanti.

§ 60.

Inchieste e relazioni in ordine alle condizioni sanitarie.

Una relazione era stata presentata nel 1840 da un *Select Committee* della Camera dei Comuni intorno alla sanità pubblica nelle città, un'altra fu fatta tre anni dopo dai *Poor Law Commissioners* sulle condizioni sanitarie delle classi lavoratrici, e nel 1844 e nel 1845 riferì una Commissione Reale nominata nel 1843 per fare un'inchiesta sullo stato delle grandi città e dei distretti popolosi. Da

quelle varie relazioni, in particolare dalle ultime, veniva dimostrato in modo innegabile l'assoluta insufficienza di una tutela della sanità pubblica, che era abbandonata in via ordinaria e generale alla iniziativa privata coi ricorsi ai giudici di pace per il *removal of nuisances*, e che soltanto nelle località popolose era, più o meno direttamente, oggetto di svariate disposizioni contenute in Atti speciali. Queste disposizioni erano però frammentarie, sconnesse, incomplete, incuranti di istituire un servizio tecnico e permanente di ispezione, in quasi tutte le cinquanta città visitate dall'anzidetta Commissione Reale servizi essenziali, come quelli della nettezza, della fognatura, della fornitura dell'acqua erano in pessime condizioni; migliaia e migliaia di operai vivevano in locali sotterranei oscuri, umidi, sudici; una gran parte delle case erano talmente addossate le une alle altre da impedire la ventilazione; in mezzo all'abitato erano lasciate sussistere cause permanenti di infezione come macelli, porcili, ecc; mentre nelle campagne la media della mortalità era del 18.2 per mille, in quelle città giungeva a 26.2 ed era a Bristol del 30.9, a Manchester del 33.7, a Liverpool del 34.8. E dai succitati rapporti rimaneva anche assodato che varie malattie endemiche ed epidemiche infierivano nella popolazione di ogni parte del Regno Unito, sia che abitasse o no in case separate, in villaggi campestri, in piccole od in grandi città, e che tali malattie erano causate, aggravate e propagate, specialmente fra le classi lavoratrici, dall'infezione atmosferica prodotta dalla decomposizione di sostanze animali o vegetali, dalla umidità, dal sudiciume, dalla mancanza di ventilazione, dall'affollamento delle abitazioni, ecc. — La Commissione Reale avea proposto che da una parte venisse ben regolato un sistema di giurisdizione sommaria da essere esercitata dai giudici di pace su querela delle autorità locali e che dall'altra

fosse costituita una autorità centrale, dotata di largo potere di iniziativa e di controllo in materia sanitaria. Alla prima proposta corrispose il *Nuisances Removal Act* del 1846, di cui si è discorso; alla seconda il *Public Health Act* del 1848 (11 & 12 Vict. c. 63), che per la sua importanza merita di essere diffusamente illustrato.

Il *Public Health Act* del 1848.

Il *General Board of Health.*

Per un periodo di cinque anni il *First Commissioner of Her Mayesty's Woods and Forests*, come presidente, e due altre persone nominate da Sua Maestà, come membri, aveano da costituire il *General Board of Health*, che era autorizzato a nominare (e dimettere), oltre ad un segretario e ad altri impiegati ed inservienti, dei *superintending inspectors.* Su petizione di almeno un decimo ed in ogni caso di non meno che trenta degli abitanti tassati per l'assistenza dei poveri di un borgo, di una parrocchia o di una località, avente una circoscrizione conosciuta o determinata, oppure quando dall'ultima relazione del *Registrar General* risultasse che da non meno di sette anni la cifra media annuale della mortalità era stata, in un borgo, in una parrocchia od in una località, superiore al 23 per mille, il *General Board* poteva ordinare una pubblica inchiesta sulle sue condizioni sanitarie per mezzo di un *superintending inspector.* Se dall'inchiesta risultasse che i confini del borgo, della parrocchia o della località non erano i più adatti per l'applicazione della legge, il *General Board* poteva ordinare un'altra pubblica inchiesta rispetto ad altre parti di territorio, che convenisse di comprendervi. Quando in base all'inchiesta od alle inchieste fatte il *General Board* ritenesse conveniente, che la legge o parte della legge fosse — aderendo alla petizione dei contribuenti — applicata, entro la rispettiva circoscrizione, in un borgo, in una parrocchia od in una località, dove per la polizia, la pavimentazione, l'illuminazione, la nettezza, la fornitura dell'acqua, l'*improving* di tutto o parte di

detto borgo, parrocchia o località non fosse in vigore un *local Act*, — esso ne presentava rapporto a Sua Maestà, che con un *order* emanato sulla proposta del *Privy Council* decretava l'applicazione totale o parziale della legge. Se invece il *General Board* ritenesse conveniente di applicare la legge entro confini diversi da quelli del borgo, della parrocchia o località ovvero senza che gliene fosse stata fatta petizione dai contribuenti o dove fosse in vigore un *local Act*, esso avea da decretare quell'applicazione con un *provisional order*, che prima di avere esecuzione dovea essere confermato dal Parlamento.

In ogni circoscrizione *(district)*, in cui venisse applicata la legge, la sua esecuzione spettava ad un *local board of health*: ma, se tale distretto comprendesse tutto o parte di un *corporate borough*, il *town council* avea da fungere da *local board;* se comprendesse due o più borghi o parte di essi, i *mayors* di quei borghi assieme con quel numero di persone elette (nel loro seno o fra gli eleggibili a consigliere) dai rispettivi consigli, che era preventivamente determinato dall'*order* di costituzione del distretto, costituivano il *local board*; se infine comprendesse uno o più borghi assieme con un territorio situato fuori dei confini del borgo o dei borghi, il *local board* era composto, oltre che dal *mayor* o dai *mayors* e da persone elette dal consiglio o dai consigli, anche di un dato numero di rappresentanti elettivi del territorio non compreso nel borgo o nei borghi. I consiglieri nominati a far parte di un *local board* duravano in tale ufficio fino a che scadessero da quello di consigliere, gli eleggibili a consigliere soltanto per un anno. Nei distretti, che non comprendessero tutto o parte di un borgo, l'*order* in *Council* od il *provisional order* determinavano il numero delle persone che doveano costituire il *local board* e, dentro il limite di mille L. s. di proprietà mobiliare od immobi-

I *local boards.*

liare ovvero di trenta di *annual value*, la qualifica di censo, che doveano possedere: per la elezione dei membri del *local board*, i quali scadevano d'ufficio per terzo ogni anno, erano stabilite le stesse norme circa la *nomination*, circa il voto plurimo attribuito agli *owners* ed ai *rate-payers* (senza esclusione delle donne), circa la distribuzione delle schede a domicilio, con cui si procedeva all'elezione dei *guardians of the poor*.

Attribuzioni dei *local boards*.

Il *local board* dovea nominare un *surveyor*, un *inspector of nuisances*, un *clerk* ed un tesoriere, oltre ad altri impiegati ed agli inservienti, che stimasse necessarî, e poteva dimetterli a suo piacimento, salvo ad ottenere l'approvazione del *General Board*, quando si trattasse del *surveyor*. Il *local board* poteva anche, con l'approvazione del *General Board*, nominare e dimettere un *officer of health*, che dovea essere persona legalmente abilitata all'esercizio della medicina. — Eccettuate quelle costrutte per uso privato, quelle costrutte per il drenaggio od il miglioramento dei terreni in virtù di un Atto locale e quelle sottoposte all'autorità di *commissioners of sewers* nominati dalla Corona, le altre *sewers* (e sotto questo nome andavano comprese tutte le condutture di scarico e di scolo) aveano, con i relativi fabbricati, materiali ed ogni altra pertinenza, da formare oggetto della competenza del *local board*. Il quale poteva far preparare una mappa del sistema di fognatura del distretto, acquistare le *sewers* appartenenti ad altre autorità od a privati assieme con le relative concessioni e privilegî, riparare ed ampliare le *sewers* esistenti, costrurne di nuove, attraversando il sottosuolo di qualsiasi strada o proprietà, e dovea provvedere perchè nè le une, nè le altre avessero da costituire una *nuisance*. Era poi particolarmente determinato sia l'obbligo di chi costruisse o ricostruisse una casa di provvederla di condotti sotterranei di scolo *(drains)* e di conveniente

latrina ed acquaio, sia il potere del *local board* (su rapporto del *surveyor*) di ordinarne la costruzione all'*owner* od all'*occupier* di una casa, che non ne fosse provvista, e in suo difetto di provvedervi direttamente a sue spese. Il *local board* doveva altresì invigilare e provvedere, perchè tutte le condutture di scolo e le latrine delle case venissero costrutte e tenute in modo da non essere nocivo alla salute e, ricevendo da chicchessia denuncia della sussistenza della *nuisance*, avea potere di autorizzare il *surveyor* ad entrare nello stabile denunciato per far chiudere le condutture o latrine in cattiva condizione, di ordinare all'*owner* od all'*occupier*, sotto pena di una multa per ogni giorno di ritardo, l'esecuzione delle opere necessarie e, quello non prestandovisi, di eseguirle d'ufficio.

La legge dava poi facoltà alla maggioranza dei *ratepayers* di ogni parrocchia avente meno di 2000 ab., nella quale non venisse decretata la sua applicazione, di deliberare, dopo averne previamente dato notizia ai *superintending inspectors* del *General Board*, che gli *overseers* provvedessero alla costruzione di determinate opere di fognatura, le quali fossero ritenute vantaggiose per la salute degli abitanti.

Quando, sul fondamento di un certificato dell'*officer of health* o di due medici, il *local board* ritenesse, che lo stato di sudiciume o di insalubrità di una casa fosse nocivo alla salute delle persone che vi abitavano o che la sua disinfezione potesse prevenire la diffusione di malattie, esso ordinava di compierla all'*owner* od all'*occupier*, salvo in difetto di questo a provvedere d'ufficio a sue spese. Allo stesso modo si dovea procedere per la remozione di *nuisances* provenienti da pozzi, condutture, depositi di materie, acque stagnanti, porcili, ecc. — I macelli doveano essere registrati presso il *local board*, che non solo avea dovere di fare in proposito dei re-

golamenti, ma poteva anche destinare dei locali per quell'uso. — L'*inspector of nuisances* era autorizzato ad entrare dovunque si vendessero sostanze animali per l'alimentazione ed a sequestrarle, quando le ritenesse malsane o guaste: un giudice di pace avea poi da decidere, se dovessero distruggersi, salvo la condanna del venditore ad una multa. — Non potevano essere esercitati mestieri, traffici e manifatture nocive per la pubblica sanità senza il consenso del *local board*, al quale spettava di fare altresì i *byelaws* diretti a prevenirne o diminuirne gli effetti dannosi. — Le *common lodging houses* erano soggette alla registrazione, all'ispezione, ai regolamenti del *local board*. Era interdetto di adibire in futuro ad uso di abitazione locali sotterranei, e quelli che già lo fossero non potevano continuare ad esserlo se non soddisfacessero a determinate condizioni.

Nel territorio del distretto tutte le strade, che fossero o diventassero *highways*, doveano passare con tutte le loro pertinenze nella competenza del *local board*, al quale erano trasferiti tutti i poteri e doveri dei *surveyors of highways*. Il *local board* doveva provvedere alla nettezza, alla spazzatura, all'innaffiamento delle strade; aveva autorità di fare i *byelaws* opportuni perchè nessuna *nuisance* provenisse dagli *occupiers* delle proprietà contermini; poteva provvedere alla fognatura, alla livellazione, alla pavimentazione, all'allargamento ed in genere al miglioramento delle strade, acquistando all'uopo anche beni immobili.

Con l'approvazione del *General Board*, il *local board* avea facoltà di provvedere a luoghi di passeggio e di ricreazione pubblica o di contribuire nella spesa di quelli, a cui altri avesse provveduto. — Il *local board* era autorizzato a provvedere per gli usi pubblici e privati acqua pura, salubre, dotata di pressione. A

questo scopo esso poteva, con l'approvazione del *General Board*, sia contrattare con qualunque persona, sia acquistare, prendere in affitto, costruire, mantenere le opere e cose necessarie: ma non poteva procedere alla costruzione di nuove *waterworks*, se esistesse una compagnia, la quale fosse in grado di somministrare l'acqua occorrente, e ciò alle condizioni ritenute ragionevoli dal *General Board* o, dove queste non fossero accettate dalla compagnia, alle condizioni determinate con un arbitrato. Quando, su rapporto del *surveyor*, il *local board* ritenesse, che una casa non fosse fornita di acqua sufficiente e che ciò potesse farsi con una spesa non eccedente un determinato limite, esso aveva autorità di ordinare all'*occupier* di provvedere l'acqua ed in suo difetto di provvederla d'ufficio a sue spese. Il *local board* poteva continuare a mantenere le cisterne, pompe, ecc. esistenti per l'uso gratuito degli abitanti, costruirne di nuove e provvedere l'acqua occorrente anche per bagni e lavatoi pubblici. L'incolumità delle opere e della purezza dell'acqua erano oggetto di accurate disposizioni, rafforzate da sanzioni penali.

Allorchè, sopra rappresentanza fattane dal *local board* e dopo una pubblica inchiesta, il *General Board* dichiarasse che un cimitero *(burial ground)* od una chiesa, nella quale si seppellivano i defunti, erano un danno per la pubblica sanità e che v'era opportunità di fare altrove i seppellimenti ad una distanza non soverchia da quel cimitero o da quella chiesa, ogni ulteriore seppellimento in tali luoghi rimaneva interdetto. Senza il consenso del *General Board* non potevano costruirsi nuove tombe in una chiesa, nè poteva esser costrutto alcun nuovo cimitero.

Dove il *local board* non era costituito da un *town council* (che avea per sè stesso capacità di corporazione),

cioè nei cosidetti *non corporate districts*, il *local board* avea in proprio tale capacità. Tutti i *local boards* potevano poi valersi, come *promoters of the undertaking*, delle disposizioni del *Lands Clauses Consolidation Act*, limitatamente però all'acquisto di beni stabili per mezzo di amichevole accordo.

Spese, *rates*. prestiti.

Per sostenere le spese della costruzione, della ricostruzione o dell' ampliamento delle *sewers* ovvero le spese relative ad altre opere o materie di carattere permanente nell'interesse di tutto il distretto o di una sua parte, il *local board* avea da imporre in tutto il distretto o (con un *separate assessment*) in quella parte una o più *rates* — dette le *special district rates* — in misura tale che entro un periodo massimo di trent'anni rimanesse pagato assieme con gli interessi anche il capitale, che fosse stato necessario di prendere a mutuo per la esecuzione di quelle opere. Per sostenere le altre spese, fra cui quelle delle inchieste e delle pratiche per l'applicazione della legge, delle elezioni, degli stipendì degli impiegati, ecc., dovea invece essere imposta una *general district rate*, per la quale an davatenuto un apposito conto *(district fund account)*. Sia le *special district rates*, sia le *general district rates* erano imposte sull'*annual value* imponibile con la *poor rate* e venivano esatte all'incirca con le stesse modalità stabilite per la *poor rate* e salvo il diritto in chiunque se ne stimasse gravato di appellare alle *quarter sessions*. Ma gli *occupiers* di terre arative, pascoli, praterie, boschi, ortaglie, vivaì, terreni coperti da acque o serventi come canali e vie alzaie o per ferrovie aveano da essere tassati soltanto per un quarto dell'*annual value* e godevano in tal modo di una rilevante riduzione d'imposta, evidentemente giustificata dal ben minore beneficio, che le spese sostenute con le *general* e *special district rates* arrecavano alle suindicate proprietà

in confronto delle case e di altre proprieta. Per ottenere il rimborso delle spese, che doveano stare a carico di un *occupier* o, non essendo occupata la proprietà, dell'*owner*, il *local board,* nella maggiore parte dei casi, poteva o (come era stabilito anche pel ricupero delle multe comminate per la trasgressione della legge o dei *byelaws*) ricorrere ad un procedimento sommario da promoversi davanti a due giudici di pace ovvero dichiarare, con una propria ordinanza, quelle spese *private improvement expenses* e, salvo in ogni tempo il diritto dell'*occupier* o dell'*owner* di pagarle in una sola volta, imporre sull'*occupier* o sull'*owner,* in aggiunta alle altre *rates*, delle *private improvement rates,* col cui pagamento l'ammontare di dette spese, assieme con gli interessi, rimanesse soddisfatto entro un periodo di tempo da determinarsi dal *local board,* ma non mai superiore a trent'anni. E l'*occupier* era autorizzato a detrarre dal fitto dovuto al proprietario una parte maggiore o minore delle *private improvement rates* da lui pagate, secondo che corrispondesse un fitto superiore o no alla *rack rent*, cioè a due terzi della rendita imponibile. Va particolarmente notato, che chiunque si ritenesse leso dall'ordinanza del *local board,* la quale avesse messo a suo carico delle *private improvement expenses*, poteva ricorrere al *General Board.* — Per la fornitura dell' acqua fatta per gli usi domestici ai singoli fabbricati, il *local board* avea autorità di imporre sui rispettivi *occupiers* una *water rate*, commisurata sulla rendita imponibile come le *special* e *general district rates.* — Rispetto a qualsiasi delle anzidette *rates*, il *local board* poteva ridurre l'importo della *rate* o condonarla per ragione della povertà di chi la doveva pagare. Inoltre il *local board,* quando un *tenement* avesse una rendita imponibile non superiore a dieci L. s. o fosse affittato di settimana in settimana, di mese in mese o

in appartamenti separati e le pigioni avessero scadenze più brevi di un trimestre, poteva *compound* col proprietario pel pagamento delle *rates,* accordandogli una riduzione della rendita imponibile non superiore ad un terzo, nè inferiore ad un quinto.

Per la esecuzione di opere permanenti il *local board* poteva, col consenso del *General Board* e sotto condizione di ammortizzarli entro trent'anni, contrarre prestiti ed ottenere anticipazioni di danaro dallo Stato, dando in garanzia le *rates*: l'ammontare complessivo delle somme prese a prestito non poteva in nessun caso eccedere la rendita imponibile di un anno nel distretto o nella parte di un distretto, nel cui interesse veniva contratto il prestito.

I conti. I conti dell'entrata e della spesa del *local board* dovevano essere sottoposti, almeno una volta all'anno, alla revisione degli *auditors* del borgo, se il distretto era un *corporate district*, ed altrimenti dell'*auditor*, che avea da rivedere i conti dell'amministrazione dei poveri nell'unione, in cui era compreso il distretto o la sua maggior parte.

I *byelaws*. Tutti i *byelaws,* che il *local board* era autorizzato a fare e per le cui trasgressioni potevano essere comminate multe non superiori a cinque L. s., non entravano in vigore se non erano stati prima resi di pubblica ragione e poi confermati dal Segretario di Stato (per l'Interno).

I *superintending inspectors,* i membri dei *local boards* ed i loro dipendenti erano dichiarati personalmente irresponsabili per gli atti compiuti in buona fede nell'esecuzione della legge, e rispetto alle azioni giudiziarie, che venissero intentate contro di essi per abuso di potere, era loro accordata all'incirca la stessa protezione, che godevano i giudici di pace.

Carattere generale della legge del 1848.

Un ampio riassunto dei 152 articoli del *Public Health Act* era reso necessario dalla sua straordinaria importanza, giacchè — nonostante i difetti e le lacune — esso può considerarsi la base della legislazione sanitaria. Certamente nel 1848 il problema della sanità pubblica era nuovo, ogni lunga esperienza mancava, la scienza avea più contribuito ad infondere la coscienza dei mali che a determinare in modo sicuro e con una discriminazione corrispondente alla loro molteplice varietà le cause specifiche ed i veri rimedi preventivi. Anzi, in argomenti della più essenziale importanza, l'indirizzo allora impresso all'azione delle pubbliche autorità fu persino fallace, come rispetto allo scarico della fognatura nei corsi d'acqua avvenne in buon numero di città, immemori che erano state fondate in riva ai fiumi per l'opportunità di valersi delle loro acque per una quantità di usi, inconscie del grandissimo pregiudizio arrecato alla salute degli abitanti lungo il corso inferiore delle acque inquinate, incuranti di sperdere la ricchezza fertilizzante delle materie contenute nelle acque di rifiuto. D'altra parte la legge avea carattere permissivo, non potendo essa venir applicata in una località se non quando lo richiedesse un decimo dei contribuenti (condizione questa che corrispondeva ad un compromesso avvenuto tra i fautori di una generale applicazione coattiva della legge e quelli di una assoluta libertà locale) ovvero quando la media della mortalità avesse superato l'alta cifra del 23 per mille durante il periodo, eccessivamente lungo, di sette anni. E pertanto, sebbene all'incontro le condizioni poste alla determinazione del *General Board* di applicare la legge ad una data località, cioè secondo i casi l'emanazione di un *order in Council* o la conferma, da parte del Parlamento, del *provisional order*, avessero carattere meramente formale

e non abbiano in fatto esercitato alcuna influenza restrittiva, e sebbene (come si accennerà) altre cause vi abbiano influito, — già per ragione del suo *permissive character* l'Atto del 1848 era destinato ad avere in pratica soltanto una limitata applicazione. Il che non era stato nell'animo del legislatore, il quale, se in sostanza avea riprodotte nel *Public Health Act* molte delle disposizioni, che già da qualche anno venivano comprese nei *local Acts* ed in gran parte quelle del *Towns Improvement Clauses Act*, avea però voluto agevolare assai l'istituzione ed il funzionamento dei servizî attinenti alla sanità pubblica, sovratutto risparmiando alle singole località le pratiche molto lunghe, difficili e costose, che erano necessarie per ottenere un *local Act* o la sua riforma, e cercando di controperare all'inerzia di molte di esse con l'offrir loro un procedimento ben più semplice per conseguire lo stesso risultato.

La creazione dell'autorità centrale.

La creazione di una autorità centrale in materia sanitaria non era meno in armonia coll'indirizzo, il quale andava ormai prevalendo nelle istituzioni del governo locale in altri campi, che necessaria per evidenti motivi. Quand'altro non valesse a giustificarla, basterebbe l'inestimabile beneficio, che essa seppe arrecare raccogliendo e diffondendo ogni sorta di informazioni, volgarizzando le cognizioni igieniche, pubblicando le esperienze fatte, ecc., ecc. Però il modo, con cui il *General Board* era costituito e cominciò a funzionare, e le condizioni, in mezzo a cui avea da operare, fecero sì che l'applicazione della legge riuscisse in definitiva ancora più contrastata e manchevole di quello che dovea essere una conseguenza del suo carattere permissivo. Il *General Board*, a somiglianza dei *Poor Law Commissioners* istituiti dalla legge del 1834, non era direttamente rappresentato in Parlamento, e pertanto gli mancava il

mezzo più efficace per chiarire i suoi intendimenti, per rispondere alle obbiezioni e giustificarsi dagli addebiti che gli erano mossi. E grande sarebbe stata l'opportunità di tale difesa, giacchè — a differenza di ciò che era naturalmente avvenuto rispetto alla *Poor Law* del 1834, la quale quanto più severamente era stata eseguita dai *Commissioners*, tanta maggiore economia avea fatto conseguire nella spesa della pubblica assistenza, — l'azione del *General Board*, dovunque si manifestasse, dovea all'incontro avere per necessario effetto un incremento assai notevole delle spese locali. Al malanimo per l'aumento delle *rates* si aggiungeva l'avversione sia degli *occupiers*, sia degli *owners* all'esercizio di poteri, che si esplicavano con una estesa, continua, rigida ingerenza della pubblica autorità nell'interno delle case ed in genere delle proprietà private e che perturbavano un grandissimo numero di interessi particolari. Queste essendo le condizioni di fatto, si comprende quanto, rispetto all'esecuzione dell'Atto del 1848, potesse esserne rafforzata quell'opposizione generica ad ogni estensione dell'ingerenza e del controllo del Governo centrale, che già era naturalmente determinata dal carattere nazionale e dalle abitudini tradizionali della vita locale. Orbene, durante i cinque anni, pei quali la legge lo aveva istituito, il *General Board* non tenne il debito conto delle difficoltà, contro le quali la sua azione dovea trovarsi costretta a lottare, non si prefisse di fare un uso temperato di poteri, la cui concessione avea sollevato grande opposizione nella Camera dei Comuni, ma incurante dell'asperità degli attriti, che produceva, si preoccupò soltanto di valersi di quei poteri per conseguire nel più breve tempo possibile, con una relativa precipitazione, un miglioramento delle condizioni sanitarie; ed in tutte le materie, dove erano già notevoli le ingerenze consentite

all'autorità centrale, esso mirò ad estenderle nell'applicazione, accrescendo quanto più poteva l'accentramento del servizio. Ma, mentre il *General Board* procedeva senza riguardo nell'usare dei poteri attribuitigli, v'era all'incontro un punto essenziale, in cui a torto non gliene erano stati conferiti. Ed invero quando la legge fosse stata applicata in una località, il *General Board* non aveva alcun potere per costringere il *local board* ad eseguirla ed osservarla effettivamente, e pertanto in ispecie nei casi, dove la legge fosse stata applicata contro la volontà della maggioranza, si comprende come la sua esecuzione potesse essere in pratica quanto mai imperfetta e manchevole.

Viziosa costituzione delle nuove circoscrizioni.

Delle molte altre osservazioni, a cui offrirebbe materia la legge del 1848 ed a cui conviene in generale rinunciare per amore di brevità, due meritano però di essere accennate. Anche il *Public Health Act* contribuiva ad aumentare la moltiplicità e la confusione delle circoscrizioni del governo locale e senza sufficiente riguardo per quelle già esistenti si preoccupava unicamente di adattare i distretti sanitarî all'immediata convenienza della popolazione rispetto ai soli servizî attribuiti ai *local boards*. È infine notevole il provvedimento stabilito circa le *private improvement expenses* non solo per l'ampiezza del potere conferito in proposito ai *local boards*, ma anche per la vera e propria giurisdizione d'appello data ad una autorità puramente amministrativa quale era il *General Board*.

§ 61.

Il *Nuisances Removal and Diseases Prevention Act* del 1848.

Il *Public Health Act* si era esplicitamente proposto di " provvedere al miglioramento della condizione sa-

nitaria delle città e delle località popolose „ e (come si è visto) esso conteneva una sola disposizione, relativa ad opere di fognatura, per le piccole parrocchie, che non formassero parte di un distretto sanitario. Alla tutela della salute pubblica nelle campagne ed in quegli stessi luoghi popolosi, dove il *Public Health Act* non venisse applicato, provvedeva il *Nuisances Removal Act* del 1846: ma il legislatore nel 1848 stimò necessario di estenderne e di renderne più efficaci le disposizioni con un *Nuisances Removal and Diseases Prevention Act* (11 & 12 Vict. 123), emendato nell'anno seguente (12 & 13 Vict. c. 111), che non avea applicazione nei distretti, dove il *Public Health Act* fosse applicato in tutto od in parte. Secondo i luoghi il *town council*, i *trustees* o *commissioners* istituiti da un *local Act*, i *guardians of the poor* (od un comitato permanente ovvero temporaneo nominato da tali autorità nel loro seno), quando fossero informati per iscritto da due *householders* o da un *medical* o *relieving officer* dell'unione o della parrocchia, che una casa od un edificio si trovava in condizione da costituire una *nuisance* o da essere nociva alla salute di alcuno o che ciò si verificava rispetto a fossi, fogne, scoli, latrine, depositi di letame o di materie di rifiuto, porcili e stalle di animali, doveano procedere ad una visita dello stabile, e se da tale visita o, in sua vece, dal certificato di due medici rimanesse confermata l'esistenza della *nuisance*, aveano da presentarne querela ad un giudice di pace, il quale ordinava la comparizione dell'*owner* o dell'*occupier* davanti a due giudici di pace. E questi, avuta la prova della *nuisance*, ordinavano all'*owner* od all'*occupier* (sotto pena di una multa per ogni giorno di ritardo) di provvedere a sopprimerla o rimoverla, salvo all'autorità querelante, ove egli non obbedisse, di provvedervi direttamente e di ottenere

poi in suo confronto il rimborso di tutte le spese ricorrendo alla *county court* ovvero a due giudici di pace. Le spese, di cui non potesse essere ottenuto il rimborso dall'*owner* o dall'*occupier*, doveano (in base ad una ordinanza di due giudici di pace, se la somma fosse superiore a 20 scellini,) essere pagate dal tesoriere del *board of guardians* (o dagli *overseers*) e stare a carico della parrocchia, dove era situato lo stabile, pel quale erano state fatte le spese.

In secondo luogo era fatto obbligo ai *surveyors of highways* di provvedere allo spurgo ed alla nettezza di tutti i fossi, canali di scarico e corsi d'acqua in prossimità delle strade, ed era vietato di immettervi qualsiasi scolo di materie nocive proveniente da case, latrine, acquaî di nuova costruzione. Era dato potere al *General Board* di far eseguire inchieste sullo stato dei cimiteri e, quando questo risultasse nocivo per la pubblica sanità, di ordinare l'esecuzione dei provvedimenti opportuni a rimovere o diminuire i pericoli ai *churchwardens*, che doveano sopperirvi a carico delle *poor rates* e che pure a carico delle *poor rates* potevano, con l'approvazione della *vestry*, convenire pel temporaneo seppellimento dei defunti nel cimitero di una compagnia o di una parrocchia vicina. Che se dall'inchiesta fosse stata dimostrata la necessità di vietare per sempre i seppellimenti in un cimitero parrocchiale, il *General Board* dovea preparare e presentare al Parlamento il progetto per provvedere la parrocchia di un nuovo cimitero.

Era infine confermato il potere del *Privy Council* di emanare le opportune ordinanze, quando fosse a temersi od avvenisse lo scoppio di gravi epidemie o contagi, ed in tal caso spettava al *General Board* di fare i regolamenti complementari, a cui i *boards of guardians* doveano dare esecuzione, sopperendo alle spese con le *poor rates*.

Le disposizioni contenute sia nel *Public Health Act*, sia nel *Nuisances Removal Act* del 1848 relativamente ai cimiteri erano ben poca cosa, e pertanto si manifestò entro breve tempo il bisogno di ben più larghi provvedimenti. Un Atto del 1853 (16 & 17 Vict. c. 134) dispose che, su proposta di un Segretario di Stato (quello per l'Interno), un *order in Council* potesse, a tutela della pubblica sanità, sia proibire l'apertura di qualsiasi nuovo cimitero nell'interno di una città, sia vietare che si continuasse a seppellire i defunti nei cimiteri od in altri luoghi situati nell' interno di una città; ed estese a tutta l'Inghilterra le disposizioni, con cui una legge del 1852 (15 & 16 Vict. c. 85) avea messo le parrocchie di Londra in grado di provvedere per nuovi cimiteri e che possono così riassumersi. — Sopra richiesta di dieci o più *ratepayers*, che ritenessero insufficienti o dannosi alla salute i luoghi adibiti ai seppellimenti, i *churchwardens* doveano convocare la *vestry*: questa, dandone comunicazione al Segretario di Stato (per l'Interno), poteva deliberare che fosse provveduto per un nuovo cimitero, ed in tal caso avea da nominare un *burial board*, composto da tre a nove *ratepayers* (che scadevano di carica ogni anno per un terzo) ed al quale era attribuita la capacità di *corporate body*. Il *burial board* poteva, con l'approvazione della *vestry* e sotto condizione che il nuovo cimitero fosse ad una determinata distanza dalle case di abitazione (a meno che i rispettivi *owners* ed *occupiers* consentissero una distanza minore), acquistare il terreno necessario o destinare ad uso di cimitero un terreno appartenente alla parrocchia, far contratti per la costruzione degli edifici e provvedere per la esecuzione dei lavori occorrenti ovvero acquistare tutto o parte di un cimitero, che fosse proprietà di una compagnia o di altre persone, o con queste convenire

Leggi relative ai cimiteri.

pel seppellimento dei parrocchiani nel loro cimitero. Il *burial board* avea autorità di nominare (e dimettere) un *clerk* e gli altri impiegati e gli inservienti necessarî, assegnando loro, con l'approvazione della *vestry*, gli stipendî e le rimunerazioni convenienti; avea da tenere regolarmente un registro dei proprî atti ed i libri dei conti, di cui ogni *ratepayer* avea facoltà di prendere visione o copia: i conti doveano poi essere riveduti da due *auditors*, che venivano nominati annualmente dalla *vestry* e che ad essa presentavano la loro relazione. Tutte le incombenze regolamentari ed amministrative rispetto al nuovo cimitero spettavano al *burial board*, che avea anche autorità di stabilire ed esigere i correspettivi da pagarsi per le sepolture. Le spese fatte dal *burial board*, entro il limite autorizzato dalla *vestry*, per un nuovo cimitero e quelle, che esso avesse poi da sostenere pel relativo servizio, doveano, a sua richiesta, essere pagate dagli *overseers* della parrocchia con le *poor rates*: era però data facoltà al *burial board*, con l'approvazione della *vestry*, di prendere a prestito il danaro occorrente pel nuovo cimitero o di ottenerne l'anticipazione dallo Stato, dando in garanzia le *poor rates*, a patto che il debito dovesse essere ammortizzato entro 21 anni. Vi doveva essere una parte del cimitero non consacrata dalla *Established Church* e riservata ai seppellimenti che non seguivano coi suoi riti. Due o più parrocchie potevano accordarsi per provvedere in comune per un nuovo cimitero ed in tal caso i *burial boards*, nominati dalle rispettive *vestries*, costituivano un *joint burial board*. Al Segretario di Stato (per l'Interno) era data autorità di fare dei regolamenti, relativamente ai cimiteri ed ai seppellimenti, all'intento di tutelare la pubblica sanità ed assicurare la decenza del servizio.

Una legge del 1854 (17 & 18 Vict. c. 87) stabilì che.

sopra petizione del *town council* di un borgo, nel quale un *order in Council* avesse imposto la chiusura dei cimiteri di una o più parrocchie, quel *town council* potesse essere investito da un altro *order in Council* di tutti i poteri attribuiti dalla legge del 1853 alle *vestries* ed ai *burial boards* parrocchiali, e che le spese fossero sostenute col *borough fund* o con le *borough rates*, salvo che lo stesso *order in Council* avesse esentato dal concorrere in quelle spese una o più parrocchie aventi un cimitero sufficiente, nel qual caso doveva essere imposta nel resto del borgo una *separate borough rate*.

Ad ovviare alle difficoltà provenienti dagli *orders* emanati in sempre maggior numero per la chiusura di cimiteri parrocchiali, un Atto del 1855 (18 & 19 Vict. c. 79) stabilì che in quel caso come nel caso, che nel cimitero di una parrocchia non vi fosse più spazio per nuove inumazioni, i *guardians* (e gli *overseers* per le parrocchie non amministrate da *guardians*) potessero provvedere per la sepoltura dei defunti poveri di una parrocchia nel cimitero di una parrocchia vicina ovvero (con l'approvazione del *Poor Law Board*) convenire per tale oggetto con una *cemetery company* o con un *burial board* e pagare all'uopo correspettivi o compensi. — Una legge dello stesso anno (18 & 19 Vict. c. 128) diede autorità ai *churchwardens* di convocare la *vestry* per deliberare di provvedere per un nuovo cimitero anche senza che ne fosse stata presentata richiesta da dieci *ratepayers*, e ne faceva anzi obbligo, quando un *order in Council* avesse interdetto i seppellimenti nel cimitero parrocchiale od il Segretario di Stato avesse fatto conoscere la sua intenzione di provocarlo. Inoltre quella legge stabilì che, ove la *vestry* rifiutasse o trascurasse di autorizzare il *burial board* a determinate spese da esso dichiarate necessarie, il Segretario di Stato potesse.

dopo fatta eseguire un' inchiesta, autorizzare il *burial board* a far quelle spese, prendendo anche danaro a prestito; diede potere al Segretario di Stato di far ispezionare qualsiasi cimitero per accertare le sue condizioni e l'osservanza dei regolamenti da lui emanati; sottopose all'approvazione dello stesso Segretario di Stato ogni determinazione del *burial board* circa la misura dei correspettivi da pagarsi pei seppellimenti, ecc., ecc.

Una legge del 1857 (20 & 21 Vict. c. 81) diede facoltà al *burial board* di provvedere, con l'approvazione del Segretario di Stato, per più di un cimitero, — stabilì che, sopra loro domanda, sia i *local boards of health*, sia gli *improvement commissioners* istituiti da *local Acts* potessero da un *order in Council* essere dichiarati *burial boards* per il distretto o la località da essi amministrata ed essere investiti di tutti i poteri relativi, — protrasse fino a 50 anni il termine per l'ammortizzazione dei prestiti contratti dai *burial boards*, — autorizzò i *town councils*, che fungessero da *burial board*, ad imporre, se così credessero di fare, una *separate rate*, detta *burial rate*, la cui imposizione e la cui esazione aveano da esser fatte allo stesso modo della *borough rate*, — diede facoltà al *Privy Council* di ordinare ai *churchwardens* od a chiunque altro avesse cura di tombe e cimiteri di fare quanto fosse necessario per impedire o prevenire che ne derivasse danno per la pubblica sanità, — vietò il trasporto di cadaveri dal cimitero, dov'erano sepolti, senza licenza del Segretario di Stato, ecc., ecc.

Infine un Atto del 1860 (23 & 24 Vict. c. 64) stabilì che le spese sostenute dai *local boards of health* ovvero dagli *improvement commissioners* nell'esercizio dei poteri di *burial board*, di cui fossero stati investiti, avessero da essere pagate rispettivamente con la *general district rate* e con la *improvement rate*, autorizzata dal *local Act*,

ovvero con una *separate rate* detta *burial rate*, ma imposta e percepita nello stesso modo della *general district rate* o della *improvement rate*, e che sia i *local boards* come gli *improvement commissioners* dovessero tenere separatamente dagli altri i conti relativi all'esercizio delle funzioni di *burial board*.

Un'altra serie di provvedimenti complementari della legislazione sanitaria del 1848, sui quali conviene fermare l'attenzione, è costituita dai *Common Lodging Houses Acts* e dal *Labouring Classes Lodging Houses Act*. — I primi, di cui uno approvato nel 1851 (14 & 15 Vict. c. 28) e l'altro nel 1853 (16 & 17 Vict. c. 41), dichiaravano *local authority* per la loro esecuzione nei distretti sanitari i *local boards of health* e rispettivamente nei borghi, negli *improvement districts* e nelle altre località non facenti parte di un distretto sanitario i *town councils*, i *commissioners* o i giudici di pace in *petty sessions*: e stabilivano che le spese stessero rispettivamente a carico del *district fund account*, del *borough fund*, delle *improvement rates* o delle *poor rates* della parrocchia, in cui fosse situata la *common lodging house*. La *local authority* aveva da tenere un registro, nel quale dovea essere iscritta ogni *common lodging house* col numero delle persone che vi potevano essere alloggiate: nessuna *common lodging house* poteva essere aperta senza tale registrazione, che stava nella discrezione della *local authority* di rifiutare a chi non producesse un certificato di moralità sottoscritto da tre *householders* della parrocchia. La *local authority* poteva fare dei regolamenti per il buon ordine, la pulizia, la separazione dei sessi (che doveano essere approvati dal Segretario di Stato per l'Interno), comminando le stesse multe che potevano essere comminate nei *byelaws* dei *local boards of health*: avea diritto di far ispezionare le *common lodging houses*.

I *Common Lodging Houses Acts*.

di esigere che fossero fornite a sufficienza di acqua; dovea prendere gli opportuni provvedimenti quando vi si verificassero casi di malattie infettive e contagiose, ecc.

Il *Labouring Classes Lodging Houses Act*, 1851.

Non certamente per i suoi effetti, dacchè in pratica rimase lettera morta, ma perchè conferiva una attribuzione affatto nuova alle autorità locali e le metteva in grado di validamente intervenire con la loro azione e col danaro di tutti i contribuenti in favore di una parte della popolazione, ebbe grande importanza il *Labouring Classes Lodging Houses Act* del 1851 (14 & 15 Vict. c. 34). Il legislatore, " ravvisando vantaggioso alla salute ed al benessere degli abitanti delle città e località popolose l'incoraggiare la destinazione di case bene ordinate per l'abitazione delle classi operaie, „ con quell'Atto, che avea carattere adottivo ed era modellato sul *Baths and Washhouses Act* del 1846, diede alle autorità locali la facoltà di direttamente provvedere per la soddisfazione di quel bisogno, costruendo od acquistando, prendendo a fitto ed adattando case per uso di abitazioni operaie, assumendone l'amministrazione e la sorveglianza, facendo, con l'approvazione del Segretario di Stato (per l'Interno) gli opportuni regolamenti, determinando i correspettivi da pagarsi per l'alloggio, ecc., ecc. Potevano deliberare di adottare la legge sia il *town council* di ogni *incorporated borough*, — sia ogni *local board of health* ed ogni *improvement board*, se (curiosa forma di *referendum*), dopo che il *board* avea reso di pubblica ragione il suo intendimento, un decimo (per rendita imponibile) dei contribuenti della *general district rate* o dell'*improvement rate* non gli richiedessero di rimettere la decisione dopo la prossima elezione annuale dei suoi membri, — sia, sopra domanda di dieci *ratepayers*, con la maggioranza di due terzi (per rendita imponibile) dei voti ed ottenendo l'approvazione del Segretario di Stato (per

l'Interno), la *vestry* di ogni parrocchia avente non meno di 10 mila abit. o le *vestries* di due o più parrocchie limitrofe aventi complessivamente non meno di 10 mila abitanti e che si unissero per dare insieme esecuzione alla legge. Le spese dell'esecuzione dell'Atto, in quanto non fossero coperte dal reddito delle *lodging houses*, andavano nei borghi a carico del *borough fund* (ed il consiglio poteva sopperirvi con la *borough rate* ovvero con la imposizione di una *separate rate* imponibile ed esigibile come quella), nei *sanitary districts* erano sostenute col *district fund account* (ed il *board* poteva sopperirvi con la *general district rate* o con una *separate rate* imponibile ed esigibile come quella), negli *improvement districts* erano pagate con la *improvement rate* autorizzata dal *local Act* o con una *separate rate* imponibile ed esigibile come quella. Nelle parrocchie la *vestry* avea da nominare da tre a sette *ratepayers* a fungere da *commissioners*, che scadevano ogni anno per terzo, aveano capacità di *corporate body*, nominavano gli impiegati occorrenti; i conti erano riveduti da due *auditors* nominati annualmente dalla *vestry*, e le spese, nella misura previamente autorizzata dalla *vestry*, erano pagate dagli *overseers*, che ne riscuotevano l'ammontare come parte delle *poor rates*. In caso di unione di più parrocchie i *commissioners* eletti da ciascuna costituivano un unico corpo di *commissioners*. Con l'approvazione dei *Commissioners of the Treasury* e del *General Board of Health* i *town councils*, i *local boards*, gli *improvement boards* e con l'approvazione anche della *vestry* i *commissioners* parrocchiali potevano contrarre prestiti, ottenendo anche anticipazioni di danaro dallo Stato e dando in garanzia le *rates*. Al quale proposito, pur anticipando nell'ordine della trattazione, conviene avvertire, che un *Labouring Classes Dwelling Houses Act* del 1866 (29 Vict. c. 28) estese la conces-

sione dei prestiti dello Stato, per l'erezione di case di abitazione per le classi operaie, a tutte le autorità investite di poteri di governo e di tassazione locale, alle compagnie ferroviarie, commerciali, manifatturiere, alle associazioni costituite a quello scopo, ad ogni privato proprietario di terreni; prorogò fino a quarant'anni il termine massimo per l'ammortizzazione di tali prestiti; e dichiarò applicabili (per la costruzione delle case operaie) le disposizioni del *Lands Clauses Consolidation Act*, 1845, eccettuate quelle relative all'espropriazione.

§ 62.

Riforma del *General Board of Health* nel 1854.

Allorchè nel 1854 venne a scadere la costituzione del *General Board of Health*, decretata per cinque anni nel 1848, l'aspra opposizione, che esso avea sollevata in sempre maggior misura, e l'impopolarità, di cui era circondato, fecero sì che il *General Board* fosse dal legislatore ricostituito in modo diverso (17 & 18 Vict. c. 95), e che in fatto non fosse più mantenuto a farne parte colui (Mr. Chadwick), che era stato l'anima dell'indirizzo energico, accentratore, unilaterale, seguìto nel primo quinquennio. La legge del 1854 stabilì che il *General Board* fosse composto di un Presidente stipendiato e capace di sedere nella Camera dei Comuni, dei Segretari di Stato, del Presidente e del Vicepresidente del *Board of Trade*, e che la sua costituzione dovesse durare solo per un anno. Successivamente l'esistenza del *General Board* fu bensì prorogata di anno in anno, ma già nel 1854 la reazione contro l'accentramento, a cui era stato aperto l'adito dal *Public Health Act*, avea cominciato a prevalere e l'iniziativa e l'attività del *General Board* rimasero ridotte a ben poca cosa.

Diseases Prevention Act e Nuisances Removal Act del 1855.

Senonchè l'invasione colerica del 1854 indusse ad approvare nel 1855 nuovi provvedimenti sanitari. Col *Diseases Prevention Act* (18 & 19 Vict. c. 116) il legislatore riconfermò ed estese i poteri, conferiti dalle leggi precedenti al *Privy Council*, di emanare ordinanze in caso di gravi epidemie e contagi, ma, facendo anche in questo ragione all'opposizione prevalente nella pubblica opinione, limitò il potere regolamentare attribuito al *General Board of Health*, per l'esecuzione di quelle ordinanze, al seppellimento dei morti, alla visita delle case, all'assistenza medica ed alla dispensa dei medicinali. Ed invece per quanto si riferiva al *removal of nuisances* fu fatta un'apposita nuova legge (18 & 19 Vict. c. 121), che si estendeva anche ai distretti sanitari costituiti in base al *Public Health Act* del 1848 e che non conferiva alcuna autorità al *General Board*, ma tutto rimetteva alle determinazioni ed all'azione delle autorità locali. Erano dichiarate *local authorities* per l'esecuzione del *Nuisances Removal Act* del 1855 nei distretti istituiti in base al *Public Health Act* i *local boards* e là, dove quell' Atto non fosse stato applicato, a seconda dei casi il *town council*, — i *commissioners*, istituiti da un *Local Improvement Act*, — l' *highway board* (dove fosse costituito in base all'*Highway Act* del 1835), — un *nuisances removal committee*, che la *vestry* poteva costituire eleggendo non più di dodici, nè meno di tre membri e del quale formava parte come membro *ex officio* il *surveyor of highways*, — gli *inspectors for lighting and watching* (istituiti in base all'Atto 3 & 4 Will. IV c. 90), — e soltanto in difetto di tutte queste varie autorità i *guardians* (o gli *overseers*) *of the poor* assieme coi *surveyors of highways*. Le spese per l'esecuzione dell'Atto erano rispettivamente sostenute con le *general district rates*, con le *borough rates*, con le *improvement rates*, con le *highway rates*, con le *rates for lighting and*

watching, con le *poor rates*. Era definita *nuisance* ogni bene stabile, ogni stagno, scolo, canale, latrina, acquajo, fogna, ogni animale, ogni accumulazione o deposito di materie, che fosse in condizione da tornare dannoso alla pubblica sanità. La *local authority* poteva costituire nel proprio seno un *committee* che agisse in suo nome, — nominare, oltre ad altri ufficiali, uno o più *sanitary inspectors* stipendiati, — procedere in base a denuncia di una *nuisance*, fatta (oltre che dai *sanitary inspectors* o da altri suoi dipendenti) dai *relieving officers*, dai *constables*, dalla persona che risentiva il danno o da due *householders*. Le modalità del procedimento per il *removal of nuisances* erano all'incirca quelle stabilite dagli Atti precedenti. — Ripetuto l'obbligo degli *highway surveyors* di provvedere convenientemente per tutti gli scoli e canali in prossimità delle strade, veniva poi imposto alla *local authority* di eseguire le opere necessarie per rendere innocuo lo scolo di acque di rifiuto o di materie provenienti da qualsiasi edificio, autorizzandola a rifondersi della spesa, entro quel tempo che stimasse conveniente, con una *rate* imposta su quell'edificio con le stesse modalità di una *highway rate*. — Il *sanitary inspector* poteva esaminare tutti i commestibili destinati alla vendita e sequestrarli se non li ritenesse sani: salvo l'applicazione di una multa al proprietario di tali commestibili, spettava poi ad un giudice di pace ordinare la loro distruzione o disporne altrimenti per impedire che fossero usati a scopo di alimentazione. — Quando il *medical officer* o due professionisti medici certificassero che le esalazioni provenienti da manifatture o dall'esercizio di un mestiere o traffico costituivano una *nuisance* od erano nocive alla salute dei vicini, la *local authority* dovea presentarne querela, e due giudici di pace, procedendo in contradditorio di chi era responsabile della *nuisance*, potevano condannarlo a pagare determi-

nate multe, se ritenessero che egli non avea usato i mezzi opportuni per prevenire la *nuisance*, ed aveano da ordinare l'esecuzione di ciò che fosse necessario per impedire o neutralizzare l'effetto dannoso delle esalazioni denunciate. Uguale procedimento era prescritto rispetto alle case così affollate *(overcrowded)* da costituire un pericolo per la salute di coloro che vi abitavano.

Queste le più notevoli disposizioni del *Nuisances Removal Act*, 1855, che evidentemente estese la definizione di *nuisance* e che nelle località, dove il *Nuisances Removal Act* del 1848 avea dato le attribuzioni sanitarie ai *guardians*, le diede invece a molteplici altre autorità e solo in loro difetto mantenne la competenza sanitaria dei *guardians*, ma associandovi i *surveyors of highways*. Mutamento questo nella costituzione delle autorità sanitarie rurali, al quale (come si avrà occasione di esporre) parecchi altri seguirono in progresso di tempo e che, come i posteriori, era determinato dall'inerzia, in materia sanitaria, delle autorità locali nelle campagne, — inerzia spiegata e dal fatto, che i provvedimenti sanitarî vi apparivano, ed erano in realtà, meno urgentemente necessarî che nelle città, e dalla più tenace resistenza ivi opposta dai *ratepayers* e specialmente dai proprietarî fondiarî all'aumento rilevantissimo delle spese locali, che derivava inevitabilmente dall'adozione di quei provvedimenti.

Scarsa attività del riformato *General Board*.

La violenta opposizione, sollevata dal *General Board* durante i primi cinque anni della sua esistenza, avea ottenuto nel 1854 (come si è detto) un radicale mutamento, ancora più che nella sua formale costituzione, nella sua azione, rimasta atrofizzata anche dalla precarietà di una esistenza prorogata di anno in anno. E lo prova il fatto che nel secondo quinquennio gli *orders in Council* ed i *provisional orders*, provocati od emanati

dal *General Board*, furono meno del quarto di quelli del primo quinquennio e che, dopo dieci anni dalla approvazione del *Public Health Act*, questo era stato applicato soltanto in 175 località aventi complessivamente una popolazione inferiore a due milioni e mezzo di abitanti.

Soppressione del *General Board* nel 1858.

Ma quella opposizione conseguì ancora più decisiva vittoria nel 1858. La esistenza del *General Board* non venne più prorogata: una legge (21 & 22 Vict. c. 97) trasferì al *Privy Council* le attribuzioni, che spettavano al *General Board* in forza del *Diseases Prevention Act* e dei *Vaccination Acts* fino allora approvati, insieme col potere di nominare un proprio *medical officer* ed altri impiegati stipendiati; ed un'altra, il *Local Government Act* (21 & 22 Vict. c. 98) portò al *Public Health Act* modificazioni di capitale importanza e dichiarò che, in quanto non fosse da essa appositamente provveduto, potevano essere liberamente esercitati i poteri, il cui esercizio era in passato sottoposto all'approvazione del *General Board of Health*. Siccome il *Local Government Act* del 1858 fu in alcune parti emendato ed esteso da un Atto del 1861 (24 & 25 Vict. c. 61), così è opportuno renderne conto insieme con quest'ultimo.

Il *Local Government Act* del 1858.

L'adozione dell'Atto era facoltativa.

Dandone semplice comunicazione ad un Segretario di Stato (quello per l'Interno), il *Local Government Act* poteva essere adottato, se non fosse stato applicato il *Public Health Act*, nei borghi e nelle località sottoposte alla giurisdizione di un *board of improvement commissioners* per deliberazione presa, con la maggioranza di due terzi dei voti, rispettivamente dal *town council* e dagli anzidetti *commissioners*, ed in tutte le altre località, aventi una circoscrizione conosciuta o definita, per deliberazione di una assemblea degli *owners* e dei *ratepayers*, i quali, quando fosse chiesto lo scrutinio, aveano da votare col sistema stabilito dal *Public Health Act* per la

elezione dei *local boards*. Dieci *ratepayers* di una località, che non avesse una circoscrizione conosciuta o definita, potevano domandare al Segretario di Stato che, premessa una inchiesta, avesse con una sua ordinanza da determinarne la circoscrizione: ciò ottenuto, anche quella località poteva deliberare l'adozione dell'Atto. — In qualsiasi località, dove fosse stato deliberato di adottare l'Atto, un ventesimo (per numero o per *rateable value*) degli *owners* e *ratepayers* potevano appellare contro l'adozione dell'Atto in tutta od in una parte di quella località al Segretario di Stato, il quale dopo fatta eseguire un'inchiesta decideva in proposito. Ed allo stesso modo il Segretario di Stato avea autorità di decidere intorno alla validità della deliberazione presa di adottare l'Atto, che fosse impugnata da un *owner* o *ratepayer*.

I local boards — loro attribuzioni.

Erano *local boards* per l'esecuzione del *Local Government Act* — salvo contraria disposizione con tutti i poteri e doveri dei *local boards* istituiti in base alla legge del 1848 — nei *corporate boroughs* il *town council*, negli *improvement districts* il *board of commissioners*, in tutte le altre località quel numero di membri elettivi, che era determinato dall'assemblea degli *owners* e dei *ratepayers*. La elezione di questi membri avea da esser fatta nel modo stabilito dalla legge del 1848, e la qualifica del censo veniva specificamente determinata dal *Local Government Act* in proporzione all'ammontare della popolazione. — Ai *local boards*, sviluppando o modificando le relative disposizioni del *Public Health Act*, il *Local Government Act* dava potere di fare dei *byelaws*, che rispetto ai nuovi edifizi regolassero la struttura dei muri per assicurare la stabilità e prevenire gli incendi, — l'ampiezza dell'area adiacente per assicurare la circolazione dell'aria, la ventilazione dei locali, — le fogne, le latrine, gli acquai. Tali *byelaws* potevano altresì stabilire l'autorità del *local*

board di ordinare la chiusura totale o parziale di edifizî che fossero inadatti ad uso di abitazione; imporre l'obbligo della presentazione dei progetti di nuove costruzioni al *local board* ed attribuirgli il diritto di ispezionare e di far demolire o modificare le costruzioni fatte in contravvenzione degli stessi *byelaws*. Quando un edificio fosse stato demolito per ricostruirlo, il *local board* avea autorità di stabilire la linea, sulla quale poteva essere rifabbricato, salvo a pagare un compenso per la perdita di spazio eventualmente subìta dal proprietario. Tutti i poteri e tutte le attribuzioni conferite alla *vestry* dall'*Highway Act* del 1835 doveano essere esercitate dal *local board* nei distretti, in cui fosse in vigore il *Local Government Act*, ed il *local board* poteva, con l'approvazione del Segretario di Stato, acquistare beni stabili allo scopo di costrurre nuove strade. Il *local board* non poteva costrurre od usare alcuna conduttura o canale per scaricare acque di rifiuto in un fiume od in un corso naturale di acqua, se quelle acque non fossero state prima liberate da ogni materia che potesse inquinare il fiume od il corso d'acqua. Tre mesi prima di costrurre opere di fognatura il *local board* dovea dare pubblica notizia del relativo progetto, e sia i privati *owners* o *ratepayers*, sia gli *overseers*, gli *highway surveyors*, i *trustees* di una *turnpike road*, quando ritenessero che da quelle opere sarebbero stati lesi i loro interessi o gli interessi ad essi affidati, potevano presentare un atto di opposizione, ed in tale caso le opere non potevano essere imprese senza l'approvazione del Segretario di Stato, che decideva dopo aver fatta eseguire un'inchiesta. — Venivano incorporate nella legge parecchie disposizioni del *Town Police Clauses Act* (1847) come, per es., rispetto ad ingombri e *nuisances* nelle strade, alle vetture da nolo, agli stabilimenti di bagni, ecc.; — del *Towns Improvement Clauses Act* (1847),

come, per es., rispetto agli edifici rovinosi, al fumo di fabbriche, manifatture e fornaci, ai macelli, alla fornitura dell'acqua, alla denominazione delle vie ed alla numerazione della case: — del *Markets and Fairs Clauses Act* (1847), col conferire al *local board* la facoltà di deliberare l'istituzione di un mercato o di assumere l'amministrazione di un mercato già esistente. — In ogni distretto, che fosse stato costituito in forza del *Public Health Act* o che venisse costituito in forza del *Local Government Act* e nel quale fosse stato adottato il *Lighting and Watching Act*, questo dovea cessare di avere effetto ed ogni cosa attinente a tali servizi dovea passare nelle mani del *local board*. — In ogni distretto composto di una o più parrocchie, dove le rispettive *vestries* adottassero il *Public Baths and Washhouses Act*, il *local board* poteva per loro determinazione esercitare tutte le attribuzioni dei *commissioners*. — In ogni distretto, dove la *vestry* di una o più parrocchie avesse istituito un *burial board*, il *local board* poteva per sua deliberazione fungere da *burial board*.

Salvo che per i debiti e le responsabilità anteriori all'approvazione della legge, erano abolite tutte le disposizioni relative al potere dei *local boards* di imporre una *special district rate*, e le spese, alle quali si sarebbe dovuto sopperire con una *special district rate*, aveano da essere sostenute con la *general district rate*: alle proprietà, che erano state dichiarate soggette all'imposizione delle *district rates* solo per un quarto della loro *rateable value*, venivano aggiunte le decime e le *rent-charges* costituite per commutazione di decime. Era poi stabilito relativamente alle spese per la manutenzione delle *highways*, che tali spese fossero sostenute con la *general district rate*, se l'intero distretto era tassato per tutte le altre varie spese sanitarie, ma che, se invece per queste spese una parte

Spese, *rates*, prestiti, conti.

del distretto non fosse tassata, ivi il *local board* avesse da sopperire alla manutenzione delle strade riscuotendo (come *surveyor of highways*) una *highway rate.* — Per i prestiti veniva sostituita l'approvazione del Segretario di Stato a quella del *General Board,* che era richiesta dall'Atto del 1848; e veniva inoltre stabilito che nel caso, in cui la spesa dell'esecuzione o dell'acquisto di opere relative alla fornitura dell'acqua ed alla fognatura fosse superiore alla somma complessiva dell'annua rendita imponibile nel distretto, il *local board* potesse chiedere al Segretario di Stato l'autorizzazione di prendere danaro a mutuo fino a concorrenza del doppio di quella somma e di ammortizzare il prestito entro cinquant'anni: il Segretario di Stato, premessa un'inchiesta, poteva dare tale autorizzazione con un *provisional order*, che dovea essere confermato dal Parlamento. — Circa la revisione dei conti dei *local boards*, tenuto fermo quanto avea disposto la legge del 1848, che cioè pei *corporate districts* quella revisione fosse fatta dagli *auditors* del borgo e per gli altri distretti dall'*auditor* dei conti dell'amministrazione dei poveri, era stabilito rispetto alle *disallowances* pronunciate da quest'ultimo, che chi se ne ritenesse gravato, anzichè ricorrere al *Queen's Bench* per ottenerne un *writ of certiorari*, potesse appellare al Segretario di Stato, al quale erano attribuiti quegli stessi delicati ed amplissimi poteri, che (come fu detto a suo luogo) erano stati attribuiti al *Poor Law Board* dal *Poor Law Amendment Act* del 1848.

Disposizioni varie.

Ad agevolare ai *local boards* l'acquisto, che fosse loro necessario, di beni stabili era incorporata col *Local Government Act* anche la parte del *Lands Clauses Consolidation Act* relativa all'espropriazione: ma per valersene nei singoli casi il *local board* avea da presentare una petizione al Segretario di Stato, il quale, premessa un'inchiesta,

poteva dare l'autorizzazione con un *provisional order*, che dovea essere confermato con un Atto del Parlamento. — Quando un *local board* o la maggioranza degli *owners* e *ratepayers* di una parrocchia ritenesse desiderabile, che tale parrocchia fosse incorporata ad un distretto limitrofo o separata da quello, in cui era stata compresa, o quando un *local board* desiderasse una modificazione di un *local Act* in vigore nel distretto, poteva muoverne domanda al Segretario di Stato, che, fatta eseguire un'inchiesta ed accertato l'assentimento della maggioranza (secondo il caso) del *local board* o dei *ratepayers* della parrocchia, avea autorità di provvedere con un *provisional order*. — Al Segretario di Stato era infine dato potere di nominare gli impiegati, che gli fossero necessarî per l'adempimento dei varî còmpiti a lui affidati; e gli era imposto l'obbligo di riferire annualmente al Parlamento intorno alla esecuzione della legge.

Chi raffronti i poteri e sovratutto le iniziative attribuite al *General Board* dal *Public Health Act* con le attribuzioni date in suo luogo al Segretario di Stato per l'Interno dal *Local Government Act* rileva facilmente quanto fosse grande il contrasto degli intendimenti del legislatore a dieci anni di distanza. Se i poteri dei *local boards* erano stati notevolmente aumentati dall'Atto del 1858, come. ad es., rispetto ai regolamenti edilizi, ed anzi se la stessa adozione di questo Atto poteva avvenire per semplice deliberazione della località, senza bisogno che intervenisse un *order in Council* ad autorizzarla, — all'incontro l'Autorità centrale non avea più alcun potere nè di imporla coattivamente in quei luoghi, dove l'alta media della mortalità dimostrasse la necessità di organizzare in modo efficace i servizi sanitari, nè di mettere in vigore la legge là dove lo richiedesse un decimo dei *ratepayers*. L'adozione dell'Atto era pertanto lasciata alla libera

La legge del 1858 riduceva a poca cosa l'ingerenza del Governo centrale.

volontà delle località, senza che l'Autorità centrale, rappresentata dal Segretario di Stato, potesse intervenire fuorchè per la costituzione di un distretto, la cui circoscrizione non corrispondesse ad una località con confini conosciuti o definiti. E questo contegno passivo, imposto dalla legge al Governo centrale, ebbe ad un tempo per effetto, che la sua applicazione non fosse generale in quei luoghi, dove sarebbe stata reclamata dal numero considerevole della popolazione agglomerata, e che invece un certo numero di villaggi, desiderosi di costituirsi una amministrazione sul tipo, che per verità il *Local Government Act* avea inteso di stabilire per le città e per le località popolose, deliberassero di adottare quell'Atto e diventassero *local government districts*, chè tale fu il nome dato ai distretti costituiti in base alla legge del 1858. Inconveniente questo, a cui il legislatore si trovò costretto a portare rimedio con una legge del 1863 (26 & 27 Vict. c. 17), che sottopose ogni futura deliberazione per l'adozione del *Local Government Act* nelle località aventi meno di tremila abitanti all'approvazione del Segretario di Stato e stabilì che, se in tali località fosse già stato deliberato di adottare quell'Atto, la relativa deliberazione potesse, con l'approvazione del Segretario di Stato, essere revocata nello stesso modo, in cui era stata presa.

§ 63.

Rilassamento nella applicazione delle leggi sanitarie.

L'effetto complessivo prima del mutamento nell'indirizzo del *General Board of Health* e poi delle leggi del 1858 — che, soppressa quell'Autorità centrale, non trasferirono rispettivamente al *Privy Council* ed al Segretario di Stato per l'Interno se non una parte dei poteri, che ad essa erano stati attribuiti dal *Public Health Act*, — fu

che per un certo periodo di tempo il progresso sanitario non fosse generale nel paese, ma si verificasse là soltanto dove l'iniziativa locale era abbastanza vigorosa da superare le opposizioni. A quelle località sia il *Privy Council*, sia il Segretario di Stato coi rispettivi uffici tecnici, che si erano creati, davano grande aiuto di suggerimenti, di notizie, ecc., ma moltissime erano le località anche assai popolose, dove la pubblica apatia per gli interessi sanitari era tale che o l'Atto del 1858 non veniva adottato o, se pur era adottato, non avea seria ed efficace esecuzione e dove niuna azione impulsiva o coercitiva era o poteva essere esercitata dal Governo centrale.

Leggi relative ai luoghi di pubblico passeggio e ricreazione.

Nel frattempo furono però approvate alcune leggi, delle quali conviene dar conto. Anzitutto va fatto cenno di due Atti, i quali non aveano carattere strettamente sanitario, ma che erano fino ad un certo punto connessi con l'interesse della pubblica sanità. Il *Recreation Grounds Act* del 1859 (22 Vict. c. 27), considerando quanto fosse, nelle località popolose, il bisogno di aree pubbliche destinate allo svago, alla ricreazione degli adulti ed ai giuochi dei fanciulli, regolava ed agevolava la donazione di terreni, che fosse fatta a tale scopo da privati, da corporazioni municipali (con l'approvazione dei *Commissioners of the Treasury*), dalla *vestry* delle parrocchie (con l'approvazione del *Poor Law Board*): la cura e l'amministrazione dei terreni donati spettava a dei *trustees* che, ove non fossero stati istituiti nell'atto di donazione, incombeva ai *Charity Commissioners* determinare come avessero da essere nominati. Una legge dell'anno seguente (23 & 24 Vict. c. 30), col proposito di fare cosa vantaggiosa alla salute ed al benessere della popolazione, dava facoltà ai *ratepayers* di ogni parrocchia, avente più di 500 abit., di acquistare o prendere in affitto dei terreni o di accettarne la donazione per destinarli ed adattarli ad uso di pubblico pas-

seggio o ricreazione e di sopperire alle spese con una *separate rate* detta *parish improvement rate.* L'Atto poteva essere adottato anche da un borgo; e per la sua esecuzione erano dichiarate applicabili le norme e modalità stabilite per l'esecuzione del *Baths and Washhouses Act* del 1846.

Il *Nuisances Removal Act* del 1860.

Un *Nuisances Removal (Amendment) Act* del 1860 (23 & 24 Vict. c. 77), mantenute come autorità locali per il *removal of nuisances* dove rispettivamente esistessero i *local boards*, i *town councils* e gli *improvement commissioners*, stabilì che in tutte le altre località avesse da adempierne le funzioni il *board of guardians* (o in suo difetto gli *overseers of the poor*), dando soltanto facoltà di continuare a funzionare a quegli *highway boards* e *nuisances removal committees,* i quali al tempo della approvazione della legge avessero al loro servizio uno o più *sanitary inspectors.* In tal modo il legislatore reintegrava nella competenza relativa al *removal of nuisances* quelle stesse autorità che erano state costituite dalla legge del 1846, mantenute da quelle del 1848-49 e che l'Atto del 1855 avea mutate senza ottenerne alcun utile risultato ed aumentando invece la confusione nelle competenze e nelle responsabilità provenienti dalla moltiplicità delle autorità locali. L'Atto del 1860 stabiliva inoltre che i *boards of guardians* (ed in loro difetto gli *overseers of the poor*) fossero le autorità incaricate dell'esecuzione del *Diseases Prevention Act*, 1855, ed infine, indottovi evidentemente dalla poca fiducia nell'attività delle autorità locali relativamente al *removal of nuisances,* accordava ad ogni abitante il diritto di querelarsi, davanti ai giudici di pace, per l'esistenza di una *nuisance* in una proprietà privata, nello stesso modo in cui poteva farlo la *local authority.*

Disposizioni contro l'adulterazione di commestibili e bevande.

Nel 1860 fu anche approvato un Atto contro l'adul-

terazione di commestibili e bevande (23 & 24 Vict. c. 84): contro coloro, che scientemente vendessero commestibili o bevande dannose alla salute o vendessero, come genuini, generi adulterati, erano comminate determinate multe, e, salvo appello alle *quarter sessions*, la condanna era pronunciata da due giudici di pace, i quali doveano prima ordinare che fosse eseguita un'analisi da persona competente. Nelle contee le *quarter sessions* e nei borghi aventi una *separate court of quarter sessions* il *town council* aveano potere, con l'approvazione di un Segretario di Stato (quello per l'Interno), di nominare una o più persone aventi cognizioni di medicina, chimica e microscopia a fungere da *analysts* e di assegnare loro lo stipendio o la rimunerazione che ritenessero conveniente: opportune disposizioni provvedevano sia perchè chi acquistasse generi alimentari potesse, verso un modico correspettivo, farli esaminare dall'*analyst*, sia perchè l'acquirente non li scambiasse od alterasse prima dell'analisi. Le spese per l'esecuzione dell'Atto erano sostenute, secondo il caso, con la *county rate* o con la *borough rate*. E mosso da eguale sollecitudine per la pubblica alimentazione un *Nuisances Removal (Amendment) Act* del 1863 (26 & 27 Vict. c. 117) rendeva più efficaci le disposizioni di quello del 1855 relativamente ai poteri di ispezione e di sequestro di commestibili nocivi, che erano attribuiti sia all'*inspector of nuisances*, sia al *medical officer of health*.

Anche perchè esempio del modo frammentario di legiferare in materia sanitaria, merita di essere ricordato l'*Alkali Act* del 1863 (26 & 27 Vict. c. 124): il *Board of Trade* era autorizzato a nominare degli appositi *inspectors*, presso i quali doveano essere registrate tutte le *alkali works* (fabbriche di alcali ed in genere di sostanze, che dessero luogo ad emanazioni di acido muriatico.) ed i quali doveano invigilare a che tali *alkali* L'*Alkali Act* del 1863.

works fossero condotte in modo da non riuscire dannose alla salute degli abitanti vicini.

Il *Sewage Utilization Act*, 1865.

Ebbe infine grande importanza, specialmente per le campagne, il *Sewage Utilization Act*, 1865 (28 & 29 Vict. c. 75). Quest'Atto si proponeva anzitutto di rendere possibile ed agevolare l'esecuzione di opere di fognatura in quelle località, dove non fosse applicato il *Public Health Act* od il *Local Government Act*, ed all'uopo vi costituiva come *sewer authority* il *town council*, gli *improvement commissioners*, la *vestry*, che alle spese dell'esecuzione dell'Atto aveano rispettivamente da sopperire con la *borough rate*, con la *rate* autorizzata dal *local Act*, con le *poor rates*. La *sewer authority* avea facoltà di costrurre e mantenere le fogne necessarie nel suo territorio ed a tale intento avea tutti i poteri attribuiti in proposito ai *local boards* delle leggi del 1848 e del 1858, quello compreso di prendere danaro a mutuo e di ottenerne l'anticipazione dallo Stato. Due o più *sewer authorities* potevano accordarsi per costrurre o mantenere opere, che fossero di comune interesse. In corrispondenza alla coscienza, che cominciava ad aversi, dei gravissimi pregiudizî derivanti dall'immissione dello scolo delle fogne nei corsi d'acqua e ad una consimile disposizione inserita in quella legge del 1861, di cui si è riferito insieme col *Local Government Act* del 1858, era vietato alle *sewer authorities* di fare direttamente scaricare una fogna in un fiume od in un corso d'acqua. Ed inoltre era data facoltà alle *sewer authorities* di convenire, per un tempo non superiore a venticinque anni, con terze persone rispetto alla utilizzazione, da parte loro, delle materie ed acque luride, all'esecuzione delle opere a tal fine necessarie, all'eventuale pagamento di un correspettivo.

Le *sewer authorities*.

§ 64.

Il *Sanitary Act*, 1866, segna la ripresa di un energico indirizzo legislativo.

Quando nel 1865 l'Europa continentale ebbe a soffrire una nuova invasione del colèra, che nell'anno seguente scoppiò anche in Inghilterra, la straordinaria preoccupazione della pubblica sanità fece avvertire i danni ed i pericoli provenienti da quel rilassamento nell'azione del Governo centrale, di cui si è discorso, e dal quasi completo abbandono fatto alle autorità locali dell'adozione delle istituzioni sanitarie. L'approvazione del *Sanitary Act* del 1866 segnò l'inizio di un nuovo indirizzo legislativo. Quella legge (29 & 30 Vict. c. 90) emendava anzitutto il *Sewage Utilization Act*: era data facoltà ad ogni *sewer authority* di costituire (nel suo seno od anche chiamando a formarne parte dei *ratepayers*) uno o più comitati, a cui poteva delegare in tutto od in parte i suoi poteri, salvo a revocare o modificare tale delegazione. Se la *sewer authority* era una *vestry*, essa poteva costituire una parte della parrocchia in *special drainage district*, il quale, agli scopi del *Sewage Utilization Act*, avea da essere considerato come una parrocchia a sè stante. Ad ogni *owner* od *occupier* nel distretto di una *sewer authority* era dato diritto di scaricare la propria fogna nella fognatura della *sewer authority*, salvo ad assoggettarsi alle sue prescrizioni rispetto ai modi della comunicazione. La *sewer authority* poteva obbligare il proprietario di una casa di abitazione sprovvista di fogna a costruirla, purchè la casa non si trovasse oltre una certa distanza dalla fognatura della *sewer authority*. E — ciò che era sovratutto importante — venivano conferiti alle *sewer authorities* gli stessi poteri per provvedere alla fornitura dell'acqua,

Nuovi poteri delle *sewer authorities*.

che erano attribuiti ai *local boards* dagli Atti del 1848 e 1858: questa attribuzione di poteri avea pratica importanza nei casi, in cui *sewer authority* fosse la *vestry*, la quale altrimenti non avrebbe potuto esercitarli. Ed è veramente notevole il ravvivamento della funzione amministrativa della *vestry*, tentato in questo tempo dalle leggi sanitarie ed anche da qualche altra legge come, ad es., dal *Poor Law Amendment Act* del 1867, a suo luogo citato, che alla *vestry* di una parrocchia non sottoposta alla giurisdizione di un *town council*, di un *local board* o di altra autorità competente a provvedere pel servizio dell'estinzione degli incendi dava potere di deliberarne l'istituzione e commetteva in tal caso agli *overseers* di provvedervi e di sopperire alle spese con la *poor rate*.

Nuove disposizioni intorno al *removal of nuisances*.

In secondo luogo l'Atto del 1866 emendava i *Nuisances Removal Acts*. Quegli *highway boards* e *nuisances removal committees*, a cui la legge del 1860 avea conservato le funzioni di *nuisance authority*, cessavano di esercitarle, e tali funzioni spettavano anche in quelle località ai *boards of guardians*. Mancando la *nuisance authority* al suo dovere, il *chief officer* di polizia del luogo era autorizzato a procedere, in sua vece, per il *removal of nuisances*. La definizione di *nuisance* era estesa ad ogni casa o parte di casa così affollata da essere dannosa alla salute degli inquilini, ad ogni *factory* o *workshop*, che non fosse soggetto alla legislazione industriale e che non fosse tenuto netto, ventilato od in cui l'affollamento degli operaî fosse tale da riescire nocivo alla loro salute, ad ogni focolare o fornace di manifatture od officine che, in quanto fosse possibile, non consumasse il fumo prodotto. Era dichiarato dovere di ogni *nuisance authority* fare di tempo in tempo, direttamente o per mezzo dei suoi ufficiali, l'ispezione del di-

stretto allo scopo di accertare le *nuisances* esistenti e di provvedere per la loro remozione: la diffida per la remozione della *nuisance* dovea essere fatta al proprietario, quando ne fosse causa un difetto di costruzione o quando non vi fosse un *occupier* del fabbricato. Era dato potere alla *nuisance authority*, quando, in base a certificato medico, ritenesse che la disinfezione di una casa o di cose ivi esistenti potesse prevenire mali infettivi o contagiosi, di ordinarla all'*owner* od all'*occupier* e, quando egli non vi si prestasse, di provvedervi direttamente a sue spese ovvero col pubblico danaro, se essa ritenesse quell'*owner* od *occupier* incapace di provvedere per povertà od altra ragione. La *nuisance authority* poteva fondare uno stabilimento per la disinfezione, anche gratuita, di oggetti letterecci, di vestiario, ecc., provvedere mezzi adatti di trasporto per le persone colpite da mali infettivi o contagiosi, istituire camere mortuarie, ecc., ecc. Dal Segretario di Stato (per l'Interno) la *nuisance authority* di un borgo municipale, di un *local government district*, di un *improvement district* o di una città avente non meno di 5 mila abitanti poteva essere autorizzata a fare regolamenti, assai particolareggiati e rafforzati da comminatoria di ammende, circa il numero delle persone che potevano abitare in una casa o parte di una casa appigionata a camere o quartieri *(let in lodgings)* od occupata da membri di più di una famiglia, e circa la registrazione, l'ispezione, la pulizia, ecc. di tali case.

Istituzione di ospedali, di bagni pubblici, ecc.

La legge conteneva infine disposizioni di vario genere. — Alle *sewer authorities*, da sole od associate, era dato potere di istituire ospedali per l'accoglimento temporaneo degli ammalati e di costruire all'uopo appositi edifici ovvero di convenire con terze persone per poter usare di ospedali ad esse appartenenti. I *local boards*

potevano adottare il *Public Baths and Washhouses Act*, sopperendo alle spese relative con le *general district rates*. Se il distretto di un *burial board* fosse contermine a quello di un *local board*, il *burial board* poteva, col consenso della *vestry* e dello stesso *local board*, trasferire a quest' ultimo tutte le sue proprietà, le sue responsabilità, i suoi poteri. In quanto già non lo fossero, erano dichiarati *bodies corporate* i *local boards*, le *sewer authorities* e le *nuisances authorities*.

Poteri coercitivi del Governo centrale sulle autorità locali sanitarie.

Quando fosse denunciato al Segretario di Stato per l'Interno, che una *sewer authority* od un *local board* non aveva provveduto per una sufficiente fognatura del distretto o non la manteneva convenientemente o non aveva provveduto di acqua il distretto, mentre la salute dei suoi abitanti correva pericolo per la insalubrità od insufficienza dell'acqua ed il provvederla in modo soddisfacente era possibile con una spesa ragionevole, ovvero che una *nuisance authority* od un *local board* aveva rispettivamente mancato di applicare le disposizioni dei *Nuisances Removal Acts* o del *Local Government Act*, — il Segretario di Stato, se dopo aver fatto eseguire un'inchiesta si persuadesse che quell'autorità era colpevole della mancanza o del torto denunciato, poteva con una ordinanza prefiggerle il termine, entro il quale essa avea da compiere il suo dovere, e, dove ciò non avvenisse, poteva nominare una determinata persona a farlo in sua vece: tutte le spese stavano a carico dell'autorità locale.

Importanza dell'Atto del 1866.

Sarebbe ozioso dimostrare il progresso tecnico, per sè stesso evidente, che fu conseguito nella legislazione sanitaria con l'Atto del 1866: conviene piuttosto notare che due delle sue disposizioni erano inspirate da un concetto affatto diverso da quello prevalso nel 1858. Da una parte era esplicitamente dichiarato il dovere della *nui-*

sance authority di provvedere all'accertamento delle *nuisances* ed alla loro remozione; dall'altra era aperto ai cittadini, nel modo più largo, il ricorso all'autorità centrale, affinchè questa costringesse l'autorità locale all'adempimento dei doveri e dei còmpiti ad essa demandati. Con che veniva introdotto un energico sistema di coazione e precisamente in quel campo, dove gli Atti antecedenti aveano mancato di provvedere. Infatti, mentre per lo innanzi, quando pur fosse stato applicato il *Public Health Act* od il *Local Government Act*, l'autorità locale rimaneva in sostanza libera di darvi esecuzione più o meno effettivamente e l'Autorità centrale non avea alcun modo per costringervela, il *Sanitary Act* del 1866 attribuiva in argomento al Segretario di Stato un potere latissimo. E se l'Atto del 1866 non restituiva all'Autorità centrale il potere, conferitole dal *Public Health Act*, di imporre in una località l'applicazione della legge sanitaria, conviene tener presente che, indipendentemente dall'applicazione del *Local Government Act*, erano già molto importanti le attribuzioni sanitarie delle *sewer authorities*, rispetto alla fognatura ed alla provvista dell'acqua potabile, e quelle delle *nuisance authorities* per effetto, sovratutto, della grande estensione data alla definizione di *nuisance*.

Dopo il *Sanitary Act* del 1866 giova far menzione di un nuovo *Sewage Utilization Act*, approvato nel 1867 (30 & 31 Vict. c. 113), il quale, sollecito di agevolare dapertutto la utilizzazione delle materie e delle acque di fogna, comprendeva fra le *sewer authorities* anche i *local boards* ed estendeva i poteri ad esse concessi relativamente alla costruzione di opere ed alla conclusione di contratti diretti a quello scopo. Era inoltre stabilito che, se due o più *sewer authorities* stimassero vantaggioso di formare un solo distretto, potessero chiedere al Segretario

di Stato che così volesse determinare con una sua ordinanza. In tal caso l'*united district* era amministrato da un *joint sewerage board*, composto di membri eletti da ciascuna delle varie *sewer authorities*; e le spese erano sostenute con un *common fund*, al quale i singoli distretti aveano da contribuire in proporzione della rispettiva *rateable value* od in quella diversa proporzione che l'ordinanza del Segretario di Stato avesse determinata col loro consenso. — Merita inoltre particolare attenzione la disposizione, in forza della quale, quando la *sewer authority* fosse la *vestry*, le spese per la esecuzione dei *Sewage Utilization Acts* non andavano più sostenute con la *poor rate* (come avea stabilito il *Sewage Utilization Act* del 1865), ma gli *overseers* doveano a quello scopo esigere una *separate rate*, a cui erano applicabili tutte le disposizioni relative alla *poor rate*, salvo che vi contribuivano solo per un quarto della *rateable value* quegli stessi *owners* ed *occupiers*, ai quali tale beneficio era stato accordato dal *Public Health Act*, 1848, e dal *Local Government Act*, 1858. Infine va notato che i poteri dati dal *Sanitary Act* del 1866 alle *sewer authorities* relativamente agli ospedali venivano estesi ai *local boards*.

Leggi relative alla vaccinazione. Nel 1867 fu anche approvata una nuova legge relativa alla vaccinazione (30 & 31 Vict. c. 84). I *Vaccination Acts* del 1840-41, dei quali si è fatto cenno, erano stati modificati nel frattempo da parecchi altri Atti, fra cui conviene particolarmente ricordarne uno del 1853 (16 & 17 Vict. c. 100), perchè stabilì la vaccinazione obbligatoria di tutti i bambini dopo il 1° agosto di quell'anno. La legge del 1867, sviluppando ed emendando disposizioni contenute negli Atti anteriori, stabiliva che, con l'approvazione del *Poor Law Board*, i *guardians* avessero da dividere, agli scopi della vaccinazione,

le rispettive unioni o parrocchie in distretti, se ciò non fosse ancora stato fatto, e da eventualmente modificare la divisione già fatta. La nomina, da parte dei *guardians*, dei *public vaccinators* e dei loro sostituti dovea esser fatta osservando i regolamenti, che spettava al *Privy Council* di fare relativamente ai loro requisiti. Il *Privy Council* avea altresì potere di emanare regolamenti per assicurare la bontà del pus vaccino, di fare eseguire ispezioni, di sopperire, col danaro all'uopo votato dal Parlamento, alle spese del *National Vaccine Establishment* od a quelle occorrenti per fornire diversamente il pus vaccino, e di pagare ad ogni *public vaccinator*, in aggiunta alle rimunerazioni ricevute dai *guardians*, dei compensi non superiori ad uno scellino per ogni fanciullo vaccinato con favorevole risultato. Era poi determinata dalla legge la tariffa minima delle rimunerazioni, che i *guardians* aveano da stabilire, per ogni vaccinazione fatta con successo, nei contratti coi *public vaccinators*, contratti che erano soggetti all'approvazione del *Poor Law Board*. Minute disposizioni regolavano l'obbligo imposto ai genitori (od a chi per essi) di far vaccinare i neonati entro tre mesi, — il rilascio dei certificati di vaccinazione, — i còmpiti assegnati al *registrar of births* circa le ingiunzioni da farsi ai genitori di bambini non ancora vaccinati, circa la registrazione dei certificati di vaccinazione, ecc., — l'obbligo dei *guardians* di pagare al *registrar of births* determinati compensi per tale registrazione, — la competenza di un giudice di pace di emanare un'ordinanza per la vaccinazione di ogni fanciullo al di sotto di 14 anni, che non fosse stato vaccinato o non avesse avuto il vaiuolo ed ai cui genitori l'ufficiale nominato dai *guardians* per l'esecuzione della legge avesse inutilmente ingiunto di farlo vaccinare, ecc., ecc. Non occorre dire che erano

comminate delle penalità pecuniarie per le trasgressioni a queste varie disposizioni e, ciò che merita particolare attenzione, anche per la mancanza dei genitori al loro dovere di fare vaccinare i figli.

I Contagious Diseases (Animals) Acts.

Prima di chiudere il riassunto della legislazione sanitaria nel periodo considerato in questa parte dell'opera. è opportuno approfittare dell'affinità dell'argomento per dare succinta notizia di quei *Cattle Diseases Prevention Acts* e *Contagious Diseases (Animals) Act* del 1866 e 1867, a cui si è più indietro accennato. Già prima d'allora il legislatore si era di proposito occupato di impedire lo sviluppo di malattie infettive o contagiose nel bestiame. A non dire di *orders in Council* e di Statuti emanati di tempo in tempo nei secoli passati in occasione di straordinarie epizoozie, basti ricordare che una legge del 1848 (11 & 12 Vict. c. 107) avea dato al *Privy Council* il potere di emanare regolamenti per impedire l'esportazione di bestiame da luoghi infetti, per rendere obbligatoria la disinfezione di locali o di mezzi di trasporto e l'avviso da darsi al pubblico della comparsa di malattie, ecc., ed avea comminato gravi ammende (da essere inflitte con procedimento sommario da due giudici di pace) per assicurare l'osservanza sia di tali regolamenti, sia dei divieti, che la legge stessa faceva, di vendere il bestiame infetto, di lasciarlo lavorare o pascolare in luogo non chiuso, ecc., ecc. Ma le disposizioni della legge del 1858 si manifestarono affatto insufficienti quando nel 1865 scoppiò la peste bovina *(cattle plague)*, che andò con grandissima rapidità e violenza diffondendosi in tutto il paese. Fu nominata una Commissione Reale di inchiesta ed in seguito alle relazioni da essa presentate vennero approvate due leggi nel 1866 (29 & 30 Vict. c. 2 — 29 & 30 Vict. c. 110) ed una terza nel 1867 (30 & 31 Vict. c. 125), che è op-

portuno riassumere congiuntamente. — Erano estesi i poteri regolamentari già attribuiti al *Privy Council*; con provvide disposizioni era disciplinata l'importazione di animali dall'estero, la disinfezione dei locali e dei carri usati dalle compagnie ferroviarie pel trasporto di bestiame, ecc., ecc. Ma la parte più efficace delle nuove leggi consisteva nella uccisione dei capi colpiti da peste bovina verso il pagamento di una parziale indennità al proprietario, provvedimento questo di cui avea dato esempio qualcuno degli *orders in Council* dello scorso secolo. Erano dichiarate *local authorities*, per l'esecuzione degli Atti, nelle contee le *quarter sessions* e nei borghi municipali il *town council*, con facoltà di delegare in tutto od in parte i loro poteri (eccettuato quello di decretare *rates)* ad un comitato costituito nel loro seno ovvero in parte con loro membri ed in parte con *ratepayers*. La *local authority* avea da nominare uno o più ispettori e gli altri ufficiali stipendiati che stimasse necessarî: nel caso che, in base ad una inchiesta, il *Privy Council* ritenesse un ispettore incapace o colpevole per cattiva condotta o negligenza poteva dimetterlo. Erano accuratamente regolati i doveri degli ispettori, le dichiarazioni della comparsa della peste bovina, le notificazioni dei luoghi infetti, dai quali non potevano esportarsi in nessun caso animali vivi e, soltanto con la licenza della *local authority*, le carni od altre parti di quelli macellati. La *local authority* avea da ordinare l'uccisione e l'infossatura di ogni animale colpito da peste bovina, la disinfezione dei fabbricati o delle case infette: essa dovea però pagare al proprietario una indennità non eccedente la metà del valore dell'animale ed in ogni caso non superiore a venti L. s. Le spese, così d'ordine generale come quelle per le indennità, erano sostenute con una *local rate*, imposta nelle contee come

parte della *county rate*, nei borghi come parte delle *borough rate*; e l'*occupier* avea diritto di dedurre dal fitto metà della *local rate* da lui pagata: quando però tale *rate* avesse da superare una determinata aliquota della rendita imponibile, la *local authority* poteva prendere danaro a mutuo, costituendo in garanzia le *rates*, ed era anche ammessa ad ottenere prestiti dallo Stato ad un interesse di favore ed ammortizzabili entro trenta anni. La legge del 1867 stabilì inoltre, che la *local authority* avesse da tenere un conto semestrale delle indennità pagate, e nel caso, in cui la spesa relativa ammontasse ad una determinata aliquota della rendita imponibile, potesse rivolgersi al *Poor Law Board*, il quale, dopo aver fatto rivedere il conto da un *auditor* da esso nominato, poteva con un *general order* imporre un concorso di spesa alle *local authorities*, i cui distretti fossero confinanti con quello della *local authority* ricorrente.

Le disposizioni sanitarie dei *Factory Acts*.

La legislazione sanitaria, della quale fu necessario dar conto diffusamente anche perchè essa riuscisse intelligibile, trovava un complemento sempre più importante nella legislazione sul lavoro, specialmente nei *Factory Acts*, di cui si è altrove fatto cenno ed i quali, man mano che le preoccupazioni sanitarie diventavano prevalenti, contenevano in sempre maggior quantità minute disposizioni dirette ad assicurare la nettezza, la ventilazione degli stabilimenti industriali, a vietare il soverchio affollamento di operai in uno stesso locale, ad impedire l'aspirazione di sostanze nocive, a far adottare tutte quelle provvidenze che togliessero o scemassero il danno proveniente alla salute dei lavoratori da determinate manipolazioni e processi industriali, ecc., ecc. Ma, come fu a suo luogo notato, l'applicazione delle leggi sul lavoro (salvo che per i *workshops*) era stata fin dal

1833 sottratta alla competenza del governo locale; e d'altra parte l'esposizione delle prescrizioni di carattere igienico contenute nella legislazione sul lavoro renderebbe necessario di entrare in un minuto esame delle varie industrie, che sarebbe completamente oziosa per lo scopo di quest'opera. Conviene pertanto passar oltre a considerare alcuni degli effetti della legislazione sanitaria rispetto all'economia del governo locale.

La impressione, che di primo tratto si riceve dalla considerazione sintetica delle leggi, che si sono riassunte, è quella di una straordinaria disparità di ordinamenti da luogo a luogo, di una viziosa moltiplicità di autorità locali, di una quasi inestricabile confusione di circoscrizioni e di competenze. Ed infatti il carattere progressivo, sperimentale, frammentario della legislazione generale, di cui aumentavano la complicazione gli Atti locali, a cui essa si sovrapponeva o che alla loro volta sopravvenivano a modificarla; — la libertà concessa in tanti casi alle singole località di adottare o no l'ordinamento, di cui il legislatore si limitava a foggiare il tipo; — la creazione per i nuovi cómpiti amministrativi di autorità nuove, lasciando sussistere le antiche o per lo meno l'attribuzione a queste di una nuova denominazione, di una nuova veste, sotto cui aveano da funzionare; — l'adito lasciato e spesso l'opportunità offerta a gruppi di popolazione, compresi in due o più delle circoscrizioni esistenti, di costituire una circoscrizione nuova framezzando le vecchie, incastrandola come un cuneo entro i loro confini; — la frequente assegnazione di nuove *rates* per sopperire alle spese dei nuovi servizi o, quando pur tali spese aveano da essere sostenute con le vecchie *rates*, la frequenza dei casi, in cui i *ratepayers* di una stessa circoscrizione erano diversamente chiamati a sopportare il nuovo aggravio; — una specializzazione di *rates* secondo

Difetti generali degli ordinamenti sanitari.

i servizi, che da una parte con la moltiplicità dei ruoli e delle riscossioni moltiplicava le pratiche e le spese, e dall'altra, poichè era ben ardua impresa pel contribuente aver chiara percezione del modo con cui ogni singolo servizio era amministrato, produceva un risultato opposto a quello che teoricamente poteva attendersene; — la straordinaria difficoltà pei cittadini, di fronte a tanta complessità di leggi, di rendersi esatto conto della competenza e dei doveri delle varie autorità, che aveano una giurisdizione affine nello stesso luogo, di sceverare la loro responsabilità, di perseguirla attraverso la molteplicità dei conti e delle revisioni dei conti, che per ognuna di quelle autorità erano tenuti od erano fatte separatamente e spesso con norme e metodi diversi, — questi, a non dire di altri, erano gravi difetti della legislazione sanitaria, la quale per tal modo veniva ad aumentare a dismisura gli inconvenienti, che già sussistevano nell'ordinamento del governo locale, per la moltiplicità ed il viluppo delle circoscrizioni, delle autorità, delle *rates*. Nè va taciuto che ad aggravare i vizî sovraccennati della legislazione sanitaria concorreva il modo, con cui erano suddivisi i còmpiti da essa attribuiti al Governo centrale. Quattro erano le autorità centrali indipendenti, che aveano competenza in materia di sanità pubblica: il *Privy Council*, il Segretario di Stato per l'Interno, il *Poor Law Board* ed il *Board of Trade*. E questa ripartizione del potere centrale avea per naturale effetto di separare, di controllare ed indirizzare, con varietà di propositi, attività o servizi, che per natura loro erano quanto mai intimamente connessi come, ad es., *il removal of nuisances* ed i provvedimenti contro le epidemie. Ora quale ripercussione dovessero avere nel governo locale la mancanza di unità, la disarmonia di intendimenti, la frequente concorrenza o duplicità di competenze, che

complicavano o viziavano la costituzione del Governo centrale, è agevole immaginare.

Ma, se sono innegabili i difetti e gli inconvenienti suesposti, farebbe però giudizio incompleto ed erroneo della legislazione sanitaria, che si è esaminata, chi non tenesse in pari tempo presenti sia la estrema difficoltà dell' opera legislativa in un campo affatto nuovo, — sia i grandi vantaggi, che evidentemente presentava, sotto parecchi aspetti, l'adattamento degli ordinamenti ai bisogni man mano che questi si andavano manifestando ed a seconda della loro multiforme fisonomia, — sia il tesoro di esperienza, che la varietà dei provvedimenti adottati preparava per la legislazione futura.

Straordinaria estensione della competenza delle autorità sanitarie.

Merita infine di essere particolarmente notato quale indefinita estensione avesse acquistata, nel campo del governo locale, la competenza delle autorità sanitarie, quanto fosse divenuta larga la comprensione del concetto della *public health*. Le strade, la polizia edilizia, la fognatura, la fornitura dell'acqua, i bagni ed i lavatoî, l'illuminazione, i cimiteri, le fiere ed i mercati, i macelli, le *lodging houses*, il servizio per la estinzione degli incendi, ecc., ecc. si trovarono man mano attribuiti all'azione od al controllo delle autorità sanitarie. E ciò sia perchè si diffondeva nella pubblica coscienza il convincimento, che le esigenze della sanità pubblica doveano avere la prevalenza e che a quelle ogni altro scopo dei servizî del governo locale dovea essere subordinato, — sia perchè le autorità costituite per aver cura della pubblica sanità parvero più adatte delle antiche per l'adempimento dei nuovi còmpiti, che l' amministrazione locale era chiamata ad adempiere ed a cui avevano da principio provveduto private imprese o compagnie, ma che la suprema importanza degli interessi pubblici, i quali vi erano coinvolti, induceva a gradualmente sottrarre alla specu-

lazione privata. Quei còmpiti furono, per tale ragione di opportunità, affidati alle autorità sanitarie senza riguardo alla scarsa connessione, che aveano in parecchi casi con gli scopi della pubblica igiene.

§ 65.

Condizioni deficienti dell'istruzione primaria.

Come fu in altro luogo esposto, l'intervento dello Stato nel campo dell' istruzione primaria era stato implicitamente ammesso con lo stanziamento del fondo per sussidî approvato nel 1833. Il timore delle fierissime controversie religiose, connesse con la questione dell'istruzione popolare, e della loro ripercussione immediata nel campo politico trattenne per sei anni il Governo dall' avvisare a più larghi provvedimenti : ma la necessità ne appariva ogni giorno maggiore, le deficienze dell' educazione popolare commovevano sempre più la pubblica opinione. Nel 1837 si constatava che il 49 per 100 dei fanciulli ed il 57 per 100 delle fanciulle, da tredici a quattordici anni di età, non sapevano leggere e che rispettivamente il 67 e l'88 per 100 non sapevano scrivere: persino alcune grandi città, dove l'aumento della popolazione era stato molto rapido, mancavano quasi completamente di scuole. D'altra parte, il sistema tenuto nella distribuzione dei sussidî dello Stato non assicurava nè la buona costruzione, nè la manutenzione delle scuole e, a non dire della bontà dell' insegnamento, non offriva alcuna garanzia nemmeno circa la continuità della destinazione degli edifizî.

Istituzione del *Committee on Education* nel 1839.

Nel 1839 si elevò a 30 mila L. s. la somma dei sussidî, ed in pari tempo un *Order in Council* costituì, per presiedere alla loro distribuzione, nello stesso *Privy Council* ossia tra i membri del Governo, uno *special Committee*, di cui era a capo il *Lord President of the Privy Council*

ed alla cui dipendenza furono messi degli appositi funzionari, che furono i primi ispettori delle scuole. Questo provvedimento, preso legalmente senza il voto del Parlamento, fu l'origine del Dicastero della pubblica educazione e rese con ciò possibile un immediato sviluppo della ingerenza dello Stato.

Sussidi alle scuole normali, ispezione delle scuole sussidiate.

Il proposito, per sè stesso assai ragionevole, di provvedere direttamente, coi fondi concessi dal Parlamento, alla fondazione di una scuola normale per formare dei buoni maestri dovette, per verità, essere abbandonato dal *Committee on Education* per le asprissime opposizioni religiose, che la progettata istituzione sollevava, ed esso dovette ricorrere al partito di sussidiare le *training schools*, che ben presto vennero fondate specialmente dalla *National Society* e dalla *British and Foreign School Society*. Ma all' incontro il *Committee* già nel 1839 potè stabilire il principio, che condizione imprescindibile per la concessione del sussidio fosse il suo diritto di fare ispezionare la scuola. Assai notevole fu questa determinazione ministeriale non solamente per le conseguenze, che ne derivarono nel campo della istruzione primaria, ma anche perchè essa inaugurò un metodo assai efficace, di cui lo Stato andò man mano valendosi per estendere la sua ingerenza nella sfera d'azione del governo locale.

L'istruzione religiosa e la *conscience clause*.

In quello stesso anno il *Committee* stabilì inoltre che la concessione di sussidi a scuole, non connesse con una delle due grandi società sunnominate, fosse condizionata a che in quelle scuole l'istruzione religiosa od almeno la lettura della Bibbia facesse parte dell'insegnamento, ma non fossero obbligati ad assistervi gli alunni, i cui genitori fossero contrari all'istruzione religiosa impartita nella scuola: tale condizione, detta la *conscience clause*, potendo essere accettata anche dalle scuole cattoliche ed israelite, rese possibile anche a loro di godere dei

sussidî dello Stato. Nel 1840 il *Committee on Education* determinò, che gli ispettori avessero da promuovere la istruzione religiosa nelle scuole sussidiate: questa misura, desiderata dalla *Established Church*, era giustificata dal fatto, che il sistema vigente di educazione rimaneva basato sugli sforzi volontarî delle congregazioni ed associazioni religiose, ma diede luogo a gravi questioni rispetto alle persone, a cui l'ispezione era affidata. E pertanto in quello stesso anno fu concluso con la Chiesa un concordato, in forza del quale il *Committee* si impegnava a non fare alcuna nomina di ispettori per le sue scuole, che non fosse approvata dall'Arcivescovo di Canterbury o da quello di York. Ma, siccome quel concordato sollevava i sospetti e le gelosie dei Dissidenti, i quali d'altra parte desideravano che gli ispettori non si ingerissero dell'istruzione religiosa, così fu stabilito, in progresso di tempo, che le loro scuole sarebbero state ispezionate da laici, il cui nome era preventivamente comunicato alla *British and Foreign School Society* e che, ove non possedessero la sua fiducia, non venivano nominati; e questo sistema fu poi esteso ad altre associazioni religiose.

Sviluppo dei sussidî.

Nel 1843 i sussidî furono estesi alla fornitura ed all'arredo delle scuole, alle case pei maestri, e *special grants* vennero destinati per provvedere ai bisogni di località povere e popolose. Nell'anno seguente una legge (7 & 8 Vict. c. 37) provvide a far sì che le condizioni, a cui era stata vincolata la concessione di sussidî ai curatori od amministratori delle scuole *(trustees* o *managers)*, fossero obbligatorie anche per i loro successori. Diventando manifesta la necessità della formazione di un corpo di insegnanti capaci, il *Committee* nel 1846 regolò ed incoraggiò, con la concessione di sussidî a loro ed ai maestri, il tirocinio pratico, come *pupil teachers*

(allievi maestri), dei giovani che, dopo compiuta la loro istruzione nella scuola elementare, vi rimanevano per alcuni anni quali assistenti del maestro ed aspiravano ad entrar poi in una scuola normale e quindi a diventare essi stessi maestri. Alle scuole normali, soggette all'ispezione governativa, venivano corrisposti sussidi in ragione del numero degli studenti, e questi, compiuti i corsi della scuola normale, ottenevano dal *Committee* una patente o certificato di abilitazione. Ai maestri così formati ed abilitati erano poi (in base al rapporto degli ispettori sull'andamento generale della scuola loro affidata) concessi dei sussidi annuali, detti *augmentation grants*, perchè aumentavano la rimunerazione del maestro costituita dalle contribuzioni volontarie e dagli onorari pagati dagli alunni *(school fees)*, che complessivamente non potevano essere inferiori al doppio dell'ammontare dell'*augmentation grant*: i *managers* doveano poi provvedere pel maestro una abitazione gratuita. Nel 1847 gli *augmentation grants* furono estesi anche ai maestri, che non fossero stati istituiti in un *training college*, ma ottenessero la patente suindicata. — In quello stesso anno venne stabilito che l'ispettore non esaminasse gli alunni sulla istruzione religiosa, se per motivi religiosi i *managers* della scuola vi si opponessero. — Nel 1852 il *Committee* istituì dei *grants*, in ragione del numero degli allievi, per le scuole, dove fossero adottati i libri di testo da esso approvati. Nell'anno seguente una nuova categoria di sussidi fu istituita, i *capitation grants,* corrisposti ai *managers* delle scuole, per ogni fanciullo che avesse frequentato la scuola un determinato numero di giorni, a condizione però che gli altri cespiti di entrata ammontassero a tre volte l'importo dei *capitation grants*. Evidentemente l'attuazione di queste varie e così importanti disposizioni

avea reso necessario un aumento continuo e rilevante della somma messa annualmente dal Parlamento a disposizione dell'*Education Committee*: nel 1852 quella somma era giunta a L. s. 188 mila, nel 1856 a L. s. 423 mila.

Istituzione del Vicepresidente del *Committee* nel 1856.

L'aumento della spesa e lo sviluppo del servizio condussero nel 1856 all'approvazione di un Atto (19 & 20 Vict. c. 116), che istituiva l'ufficio di Vicepresidente del *Committee on Education*, stipendiato ed eleggibile alla Camera dei Comuni: per tal modo vi era un Ministro, che innanzi ad essa era direttamente ed individualmente responsabile della erogazione dei fondi concessi. Nel 1858 questi ammontarono a L. s. 668 mila, e tale rapida progressione della spesa non fu ultima ragione della nomina allora fatta di una Commissione parlamentare, che dovea estendere la sua inchiesta a tutto intero il sistema adottato dallo Stato rispetto all'istruzione primaria.

Il *Revised Code* del 1861.

Frattanto il *Committee on Education* avea provveduto a raccogliere tutte le disposizioni regolamentari *(minutes)* da esso emanate, e coordinandole per ragione di materia ne avea formato un vero codice, che fu pubblicato nel 1860. Sopravvenuta nell'anno seguente la presentazione della relazione dell'anzidetta Commissione, quell'*Original Code* ebbe bisogno di essere modificato, perchè il *Committee* decise di adottare alcune fra le conclusioni dell'inchiesta che non richiedevano un provvedimento legislativo; e pertanto nel 1861 fu approvato un *Revised Code*. Il quale, non mutando i principî organici del sistema vigente, manteneva tanto il carattere confessionale e l'insegnamento religioso nelle scuole quanto la più riguardosa imparzialità dell'azione del *Committee* fra le varie comunioni religiose; — continuava nel metodo della concessione dei sussidî fatta dall'Autorità governativa centrale a complemento delle contribuzioni volontarie

locali; — condizionava la concessione dei sussidi all'ispezione della scuola e con la ispezione controllava la convenienza di concedere i sussidi annuali; — ma aboliva il diretto pagamento ai maestri, che fino allora era stato in uso per una gran parte dei *grants*; — determinava invece che questi fossero pagati sempre ai *managers*, — e, ridotta la misura dei *grants* per la costruzione di scuole, soppressi quelli per l'arredamento e per i libri, trasformava gli altri in *grants*, per la cui concessione occorrevano l'approvazione del fabbricato della scuola ed il certificato di abilitazione del maestro e che erano annualmente commisurati sul numero dei fanciulli, la cui frequenza alla scuola non fosse inferiore ad un dato limite ed i quali superassero un esame di lettura, scrittura ed aritmetica dato dall'ispettore. Queste due innovazioni erano assai importanti.

Riforme nella concessione dei sussidi.

Col metodo degli *augmentation grants* lo Stato, richiedendo che la rimunerazione assicurata al maestro dai *managers* stesse in un determinato rapporto con l'ammontare dell'*augmentation grant*, limitava la libertà contrattuale e, non avendo riguardo alla varietà delle circostanze locali, faceva sì che la retribuzione complessiva del maestro fosse non di rado più larga del necessario. D'altra parte, quella retribuzione finiva con l'essere indipendente dal merito maggiore o minore del maestro e non assicurava, che egli prendesse cura anche degli scolari più lenti ad apprendere. Il che si verificava tanto più facilmente in quanto i *managers* erano, fino ad un certo punto, disinteressati rispetto al miglior andamento della scuola e l'ispettore non avea via di mezzo fra la concessione ed il diniego dell'intero *augmentation grant* e quindi, salvo nei casi di persistente negligenza o di cattiva condotta, esitava a privare il maestro di una grossa parte della sua retribuzione. Col nuovo sistema

di *grants* (detto del *payment by results*) i *managers* non solo potevano provvedere al personale insegnante con minore dispendio a seconda delle circostanze locali, ma — poichè le conseguenze del maggiore o minore ammontare dei sussidî dello Stato ricadevano su di essi — erano spinti a far sì che tutti gli scolari frequentassero assiduamente la scuola e fossero convenientemente istruiti per poter superare l'esame individuale, giacchè il *grant* era commisurato sui risultati così accertati. Questi vantaggi potevano però tramutarsi in gravi inconvenienti, quando i *managers* esagerassero nel ridurre la retribuzione dei maestri o richiedessero una soverchia applicazione intellettuale dei fanciulli, il cui passaggio all'esame costituiva una fonte di entrata per la scuola. E da principio tali abusi si verificarono in non pochi casi, ma coll'andar del tempo furono assai limitati dall'influenza della pubblica opinione. Più frequente e grave pregiudizio derivava all'istruzione popolare dai nuovi ordinamenti del *Revised Code* sia perchè essi aveano per effetto di limitare l'insegnamento alle tre materie normali *(standard subjects)*, di sostituire lo scopo materiale del passaggio all'esame a quello di una larga animazione intellettuale della scuola, all'espansione dello spirito educativo, sia perchè non promovevano la formazione di *pupil teachers*. La notevole economia, che si verificò dopo l'applicazione del *Revised Code* e che del resto era stata esplicitamente avuta in mira (— la spesa dello Stato da L. s. 813 mila nel 1861 discese a 774 mila nel 1862, a 721 mila nel 1863, a 655 mila nel 1864, a 636 mila nel 1865), contribuiva a dar fondamento alle aspre obbiezioni, che esso avea sollevate, e pertanto il *Committee* saggiamente provvide a darvi almeno parziale soddisfazione con una *minute* del 1867. La quale, con la concessione di *additional grants*, intese a promuo-

vere l'insegnamento di altre materie oltre quelle dell'esame normale *(standard examination)*, a rimunerare la maggiore efficienza dell'istruzione, che fosse provata dal numero proporzionale degli esami superati nelle singole classi, ecc., ed istituì dei premî per le scuole, che dessero *pupil teachers* vittoriosi nell'esame di ammissione in una scuola normale.

Il progresso conseguito nell'educazione popolare durante il periodo, che si è considerato, fu senz' alcun dubbio assai notevole, ed oltre ai provvedimenti suaccennati vi contribuirono sia quelli adottati nell'amministrazione dei poveri, sia i *Factory Acts*, i quali — se non si proposero direttamente il problema della fondazione di scuole per i fanciulli impiegati nelle fabbriche — andarono (come si è detto altrove) imponendo, con sempre maggior rigore, l'obbligo che essi frequentassero la scuola e ne assicurarono l'adempimento con opportune disposizioni. Tuttavia poco meno della metà del numero totale dei fanciulli rimaneva senza istruzione elementare e soltanto poco più di un quarto la riceveva in scuole sovvenzionate ed ispezionate dallo Stato, mentre v'era ogni ragione di ritenere che nelle altre le condizioni dell'insegnamento fossero, in generale, assolutamente deficienti. L'inconveniente più grave del sistema adottato stava in ciò, che si fondava sopra l'iniziativa privata e le contribuzioni volontarie locali e che soltanto dove queste esistessero lo Stato interveniva con la sua azione e coi suoi mezzi finanziari. E la misura, in cui le contribuzioni volontarie doveano sostenere l'onere dell'istruzione primaria, era assai rilevante: si può infatti calcolare, che alla spesa complessiva sopperivano rispettivamente per un terzo le *school-fees* (che erano pure un contributo volontario) le sottoscrizioni volontarie, i *grants* governativi. Era pertanto una inevitabile conseguenza del sistema delle *voluntary*

schools, che queste facessero più o meno completamente difetto nelle località povere e popolose e che là, dove maggiore sarebbe stato il bisogno, l'aiuto dello Stato non giungesse o giungesse in misura affatto inadeguata. Questo vizio organico dell'ordinamento adottato era tanto grave e manifesto, che furono assai numerosi i *bills* successivamente presentati al Parlamento e diretti a rimediarvi in vario modo, ma basati, in generale, sulla imposizione di *local rates*, alla quale dovea naturalmente corrispondere una rappresentanza locale come autorità amministratrice delle scuole fondate o sostenute con quelle *rates*. Ma, — mentre il sistema delle scuole volontarie e in pari tempo confessionali, sovvenzionate ed ispezionate dallo Stato, non incontrava più una seria opposizione di principio da parte delle varie comunità religiose, grazie sovratutto alla riguardosa imparzialità, alla delicata cautela, con cui il *Committee on Education* procedeva, — all'incontro quei *bills* naufragavano sullo scoglio della gelosia confessionale. Ed invero era ben aspro problema quello di stabilire delle contribuzioni coattive e delle rappresentanze locali non solo senza turbare le proporzioni dell'influenza esercitata, con le scuole volontarie esistenti, dalle singole Confessioni, ma conciliando la pretesa della *Established Church*, che a lei venisse fatta una posizione privilegiata, con la pretesa delle altre comunità, che tutte fossero messe sopra un piede di assoluta eguaglianza.

Siccome nel periodo qui considerato, eccetto che nei varî casi, in cui un *local Act* avesse dato potere ad una autorità locale di istituire e mantenere delle scuole od una autorità locale (come, p. es., un *town council*) fosse stata nominata *trustee* di una fondazione scolastica, e salvo che per le scuole mantenute dalle amministrazioni dei poveri, non v'era ingerenza o responsabilità delle autorità locali rispetto all'istruzione primaria, la particolareggiata espo-

sizione, che si è fatta in proposito, potrebbe sembrare inconcludente agli scopi di quest'opera: ma quell'esposizione era necessaria per l'intelligenza degli ordinamenti, che a partire dal 1870 compresero l'educazione popolare nella competenza amministrativa locale.

§ 66.

Leggi relative alla istituzione di musei, biblioteche, scuole di scienze e di arti.

Per la loro connessione con l'educazione popolare è opportuno dar qui notizia di alcune leggi, che ebbero per oggetto di mettere le autorità locali in grado di istituire pubblici musei, biblioteche e scuole di scienze o di arti. Già nel 1845 una legge (8 & 9 Vict. c. 43) avea autorizzato il *town council* dei borghi aventi più di 10 mila abitanti a fondare musei e sostenere spese per il loro ampliamento e la loro manutenzione, sopperendovi (entro determinati limiti) con la *borough rate* o con una *separate rate*, imponibile allo stesso modo della *borough rate* ed anche col mezzo di prestiti approvati dai *Commissioners of the Treasury* e garantiti su quelle *rates*. Nel 1850 fu approvato un Atto (13 & 14 Vict. c. 65) diretto a promuovere l'istituzione e l'incremento, oltre che di musei, anche di biblioteche per l'educazione e la ricreazione del popolo. Quella legge poteva essere adottata in ogni borgo municipale avente più di 10 mila abitanti: all'uopo il *mayor*, in esecuzione di conforme deliberazione del *town council*, invitava tutti i cittadini iscritti nel *burgess roll* a presentarsi in un determinato giorno e luogo per dare il loro voto intorno all'adozione dell'Atto; e perchè questa restasse approvata occorreva, che vi fossero favorevoli due terzi dei voti. Quando l'Atto fosse stato adottato, il *town council* avea facoltà di acquistare terreni, erigere od ampliare edifici

e fare altre spese per l'istituzione, la manutenzione, ecc. di pubblici musei e biblioteche, sopperendovi all'incirca nei modi determinati dall'Atto del 1845: però, mentre questo avea lasciato in potere del *town council* la imposizione di una tassa d'ingresso, l'Atto del 1850 prescrisse che l'ammissione a musei e biblioteche avesse da essere assolutamente gratuita. Infine un *Public Libraries Act* del 1855 (18 & 19 Vict. c. 70) si propose sia di promuovere ancora più largamente la fondazione di pubblici musei e biblioteche, sia di dare potere alle autorità locali di istituire scuole di scienze o di arti. Quell'Atto poteva essere adottato (con le modalità summentovate) in ogni borgo municipale che avesse più di 5 mila abitanti ed ugualmente, purchè contassero più di 5 mila abitanti, in ogni *improvement district* ed in ogni parrocchia (o congiuntamente in due o più parrocchie limitrofe aventi insieme più di 5 mila abitanti), se vi fossero favorevoli due terzi dei voti dati rispettivamente dai contribuenti dell'*improvement rate* o della *poor rate*, all'uopo convocati su domanda di almeno dieci di essi dall'*improvement board* ovvero dagli *overseers of the poor*. Negli *improvement districts* l'esecuzione dell'Atto spettava al *board*, che vi sopperiva coll'*improvement rate*: nelle parrocchie la *vestry*, dopo aver adottata la legge nel modo suindicato, avea da nominare da 3 a 9 *commissioners*, rinnovabili annualmente per terzo, e le spese — nella misura autorizzata dalla *vestry* — erano sostenute con la *poor rate*. Sia nei borghi, sia negli *improvement districts* e nelle parrocchie il montare delle *rates* destinato per i musei, le biblioteche, le scuole di scienze o di arti non poteva eccedere un limite che era stabilito nella legge, ma potevano esser contratti dei prestiti con l'approvazione, pei borghi e per gli *improvement districts*, dei *Commissioners of the Treasury* e, per le par-

rocchie, con l'approvazione della *vestry* e del *Poor Law Board*. Qualora in un borgo od in un *improvement district* od in una parrocchia fosse stata respinta l'adozione dell'Atto, questa non poteva essere riproposta se non a distanza di un anno almeno.

§ 67.

Pochi cenni bastano a dar conto, per quanto si riferisce al governo locale, delle modificazioni sopravvenute nella organizzazione della Milizia. Questa (come fu detto altrove), dopo la fine della guerra francese, era andata perdendo ogni pratico valore ed avea finito col diventare puramente nominale. Prima i timori di una guerra contro la Francia, sorti per lo scoppio della Rivoluzione del 1848, e poi il panico, che susseguì al colpo di Stato napoleonico, indussero a cercar di accrescere le scarse forze militari del paese con una ricostituzione della Milizia. Questo fu l'intento di una legge del 1852 (15 & 16 Vict. c. 50), la quale determinò che i *lord lieutenants* avessero da procedere all'arruolamento volontario del numero di cittadini, che in ogni contea doveano formare parte della Milizia, e che solo nel caso, in cui il reclutamento volontario riuscisse insufficiente, la Corona potesse ordinare di procedere all'estrazione a sorte di coloro, che aveano da servire coattivamente. Ma più che questa od altre disposizioni dell'anzidetta legge meritano particolare attenzione da una parte l'autorità data al Governo centrale di fare regolamenti circa le condizioni di età, di capacità, di servizio militare antecedente, ecc., a cui doveano soddisfare le persone da nominarsi ufficiali, e dall'altra la radicale riforma introdotta rispetto alla qualifica di censo, che

Modificazioni dell'ordinamento della Milizia.

questi in passato doveano possedere. Coloro, che avessero ottenuto nell' esercito permanente un grado di ufficiale, potevano essere nominati ad un grado anche superiore nella Milizia senza bisogno di qualsiasi qualifica di proprietà, ed inoltre il requisito del censo era abolito per tutti nei gradi inferiori a quello di capitano ed era mantenuto nei gradi superiori, ma parificando al possesso della rendita fondiaria quello dei redditi mobiliari. Sarebbe inutile chiarire l'importanza, che la prima delle disposizioni summentovate — unita agli ampî poteri conferiti alla Corona per la nomina diretta di aiutanti, di istruttori, ecc. e messa in relazione con una sempre più larga attribuzione delle spese allo Stato — avea rispetto all'accentramento del servizio della Milizia, e che la seconda avea rispetto alla posizione privilegiata per lo innanzi goduta in modo così assoluto dalla *landed gentry* nell'ordinamento della Milizia. — Quanto ai corpi di volontarî, che la legge del 1852 mantenne e che nel 1859 ebbero un grande incremento provocato da manifestazioni ostili dello spirito pubblico francese, fu notevole il riordinamento fattone da una legge del 1863 (26 & 27 Vict. c. 65). Questa conservò la nomina degli ufficiali al *lord lieutenant*, ma attribuì alla Corona il potere di porre tali corpi al comando di ufficiali generali dell'esercito permanente e di nominare aiutanti ed istruttori, e diede ad uno dei principali Segretarî di Stato (quello per la Guerra) l'autorità di fare regolamenti circa la nomina e la promozione degli ufficiali e circa altre materie relative alla disciplina ed all'ordinamento amministrativo.

§ 68.

La finanza locale.

La descrizione degli ordinamenti del governo locale

durante l'epoca, che si chiude con la riforma parlamentare del 1867, sarebbe incompleta, se non si illustrassero, con la scorta delle cifre, le condizioni della finanza locale.

In osservanza di varie speciali disposizioni legislative, di cui per la maggior parte si è fatto cenno, e di una legge di carattere generale del 1860 (23 & 24 Vict. c. 51), che impose al *clerk* di ogni autorità locale, avente potere di esigere *rates*, *taxes*, *tolls*, *dues*, l'obbligo di trasmettere il conto annuale dell'entrata e della spesa al Segretario di Stato (per l'Interno), — da parecchi anni venivano presentate al Parlamento e pubblicate relazioni e riassunti circa la gestione finanziaria delle diverse autorità locali. Ma il desumere notizie di carattere generale da quei documenti, non di rado incompleti anche per la negligenza ed il ritardo delle autorità locali nella trasmissione dei conti, spesso confusi pel fatto che parecchie *rates* erano ora percepite insieme con le *poor rates* ed ora separatamente, sovratutto non coordinati fra loro, sarebbe impresa non solo difficilissima, ma che non potrebbe andar scevra di gravi errori ed ommissioni. Fortunatamente nel 1870 il Presidente del *Poor Law Board*, Mr. Goschen, presentò alla Camera dei Comuni una relazione di altissimo valore circa il progressivo aumento dei tributi locali *(on the progressive increase of local taxation)*, nella quale, con unità di criteri e con grande ricchezza di indagini, si trovano esposte le condizioni della finanza locale in questo secolo fino al 1868 (più precisamente fino all'anno finanziario che si chiuse al 25 marzo 1869); e nel 1893 il Presidente del *Local Government Board*, Mr. Fowler, presentò alla sua volta una pregevolissima relazione sui tributi locali *(on local taxation)*, nella quale, prendendo le mosse da quella di Mr. Goschen, egli colse l'oppor-

tunità di completarla in qualche punto e di adattare la disposizione delle cifre ad un più agevole raffronto con quelle dell'epoca successiva.

Le *rates*. Fatta avvertenza che, specialmente pel tempo più remoto, le cifre non possono ritenersi esattissime, le *local rates* nell'Inghilterra (compresa la Metropoli) sommarono

nel 1803	a	L. s.	5,348,000
„ 1815	„	„	8,164,000
„ 1817	„	„	10,107,000
„ 1827	„	„	9,544,000
„ 1841	„	„	8,101,000
„ 1851	„	„	8,916,000
„ 1862	„	„	12,207,000
„ 1868	„	„	16,503,437

A spiegare la cifra così notevolmente più alta delle *local rates* nel 1817 in confronto del 1841, valga il fatto che le spese dei poveri nel 1817 ammontarono a L. s. 7,870,801 e soltanto a L. s. 4,760,929 nel 1841, quando era stata compiuta la radicale riforma della *Poor Law*. Nel periodo 1803-40 le principali *rates* erano le *poor rates*, le *county rates*, le *church rates*, le *highway rates*; successivamente vi si aggiunsero od ebbero grande sviluppo le *police rates*, le *borough rates* e le *sanitary rates*, dette nel largo senso dell'espressione *general district rates*: invece l'ammontare delle *church rates* andò scemando da L. s. 550,000, a cui era giunto fra il 1815 ed il 1830, a L. s. 217,000 nel 1868. L'aumento delle *rates* per circa 8 milioni di L. s. nel 1868 in confronto del 1841 era dovuto per 2 milioni ad una maggiore spesa per i poveri (specialmente nelle città), per 5 milioni a nuove *rates* nelle località urbane per spese di pavimentazione, illuminazione, miglioramenti sanitarî, per L. s. 500 mila al servizio di polizia nelle contee e per L. s. 500 mila ad un aumento delle *highway rates* e delle *county rates*.

Nel 1868-69 il montare delle *rates* imposte dalle autorità locali, avuto riguardo all'esser queste urbane, rurali o in parte urbane e in parte rurali, era così distinto:

I. — Autorità urbane:		L. s.
Autorità urbane della Metropoli		3,702,833
Autorità urbane estrametropolitane . . .		3,027,154
Quest'ultima cifra è quella indicata da Mr. Fowler, mentre secondo Mr. Goschen ammontava a L. s. 3,106,600 così ripartite: corporazioni municipali L. s. 914,377; *improvement commissions* L. s. 410,105; *local boards* L. s. 1,683,702; *burial boards* L. s. 98,407.		
II. — Autorità miste:		
Poor Law authorities (extrametropol.)	6,471,258	
County authorities	1,295,621	
Commissioners of police della Metropoli (per le *rates* percepite fuori della Metropoli)	76,190	
Burial boards (extrametropolitan) .	88,659	
Commissioners of sewers	42,871	
Drainage, embankment and conservancy boards	176,138	
Churchwardens (church rate) (extr.)	207,028	
		8,357,765
III. — Autorità rurali:		
Ispettori in base al *Lighting and Watching Act*	79,393	
Highway authorities	1,336,292	
		1,415,685
	Totale	16,503,437

L'aumento della *rateable value.*

Ritenuto che l'ammontare complessivo della *rateable value* fosse

nel	1815	di	L. s.	51,898,000
„	1841	„	„	62,540,000
„	1868	„	„	100,612,000

l'aumento della *rateable value* nel 1868 in confronto del 1815 e del 1841 fu rispettivamente del 93.9 e del 61 per 100, l'aumento dell'ammontare complessivo delle *rates* del 102.1 e del 105.5 per 100, e l'aliquota, per L. s. imponibile, di tutte insieme le *rates* fu di 3 s. 1 $^3/_4$ d. nel 1815, di 2 s. 9 d. nel 1841, di 3 s. 4 d. nel 1868. Pertanto l' aumento straordinario della *rateable value* avea fino ad un certo punto corrisposto all'aumento dei tributi locali.

Per distinguere le varie classi della *rateable property*, Mr. Goschen, in mancanza di dati relativi alla *poor rate valuation*, dovette prendere le percentuali desunte dall'accertamento dell'*annual value* della proprietà immobiliare agli scopi dell'*income tax*: percentuali, che naturalmente hanno soltanto un valore approssimativo nei riguardi della *rateable value*.

	1814	1843	1868
Terreni (comprese le decime)	69. 28	49. 10	33. 20
Case	27. 84	41. 44	47. 27
Ferrovie	—	2. 82	11. 11
Altre proprietà	2. 88	6. 64	8. 42
	100. 00	100. 00	100. 00

Da questo prospetto risulta che " una completa rivoluzione era avvenuta nella proporzione, in cui i terreni e le altre classi di proprietà contribuivano alle imposte locali. Mentre nel 1814 i terreni rappresentavano il 70 per 100 della *value* della proprietà immobiliare, nel 1868 non rappresentavano se non meno della metà di quella percentuale; le case, che nel 1814 rappresentavano poco più di un quarto della *value* della proprietà immobiliare, nel 1868 ne costituivano circa la metà; le ferrovie e le altre proprietà, le quali ne rappresentavano nel 1814 soltanto il 2.88 per 100, nel 1868 ne rappresentavano il 19.53 per 100. „ Il che torna a conferma, che la maggior parte dell'aumento della somma complessiva delle *rates* ricadde sulle proprietà urbane. Infatti i calcoli istituiti nella succitata Relazione del 1893 condussero a stabilire le seguenti cifre:

	Rates sui terreni		*Rates* sulle case e su altre proprietà	
	Somma compless.	Percentuale	Somma compless.	Percentuale
1817	L. s. 6,730,000	66. 66	L. s. 3,370,000	33. 33
1868	„ 5,500,000	33. 33	„ 11,000,000	66. 66

Le *rates* non costituivano però se non una parte dell'entrata delle autorità locali, che nel 1868 ammontò (secondo le rettifiche di Mr. Fowler) a L. s. 29,811,919 e che oltre alle *rates* (L. s. 16,503,437) e oltre ad entrate varie (L. s. 2,202,036) comprendeva: L. s. 3.652,198 per tasse indirette *(dues, tolls, fees)*, nella quale somma erano comprese, per più di un terzo, quelle esatte dalle autorità portuali istituite da Atti speciali *(harbour, pier and dock authorities)*; — L. s. 951,238 fra sovvenzioni del Tesoro (L. s. 866,082) ed altri pagamenti fatti dallo

Scacchiere; — L. s. 1,028,401 di entrate patrimoniali ordinarie e straordinarie; — L. s. 5,474,609 provenienti da nuovi prestiti. E l'entrata complessiva anzidetta venne erogata per circa 21 milioni in spese d'ordine generale *(for general purposes)*, per più di 4 in nuove opere e per altrettanta somma per sopperire agli interessi ed all'ammortizzazione dei prestiti.

Al riassunto della relazione di Mr. Goschen è opportuno far seguire qualche osservazione intorno a due dei cespiti di entrata delle autorità locali, ossia le sovvenzioni governative ed i prestiti.

I sussidi dello Stato.

Nella recente descrizione dei varî istituti del governo locale si è avuto occasione di accennare partitamente come e quando fosse cominciata la concessione di quelle sovvenzioni o concorsi di spesa, di cui gli oggetti principali erano il mantenimento dei detenuti, le *criminal prosecutions*, i *constables*, i maestri delle *Poor Law schools*, i *district medical officers*, i *district auditors*. Della somma di L. s. 866,081, a cui nel 1868 erano ammontate le sovvenzioni governative, circa un terzo era stato pagato alle autorità locali della Metropoli e gli altri due terzi erano stati corrisposti per L. s. 156,701 alle amministrazioni dei borghi, per L. s. 342,884 a quelle delle contee, per L. s. 129,963 alle *Poor Law authorities*. Raffrontando l'ammontare delle sovvenzioni dello Stato con quello delle *rates* (circa 16 milioni e mezzo) nello stesso anno 1868, torna evidente che in quel tempo era ancora secondario l' intendimento, divenuto in seguito assolutamente preponderante, di alleviare, col danaro proveniente allo Stato da altre fonti di imposta, gli oneri sostenuti con le *rates* e pertanto gravanti sulla proprietà immobiliare per le spese locali, i cui beneficî non sono da essa esclusivamente goduti. All'incontro la concessione delle sovvenzioni era stata principalmente

determinata dal concetto di giustificare ed agevolare l'introduzione del controllo dello Stato in alcune materie, di eccitare con un premio le autorità locali a migliorare singoli servizi od indurle ad attenersi alle norme ed ai suggerimenti impartiti dalle autorità governative centrali e dai loro ispettori.

Quanto ai prestiti, furono riassunte di volta in volta le disposizioni contenute negli Atti di carattere generale, le quali non solamente determinavano in modo generico i limiti, entro cui era data facoltà alle autorità locali di contrarre mutui, ma per lo più richiedevano che nei singoli casi intervenisse l'approvazione di una od altra delle autorità centrali. Conviene però avvertire che erano già numerose le leggi speciali, le quali autorizzavano singole autorità locali a contrarre prestiti con modalità diverse (per lo più meno severe specialmente rispetto alla lunghezza del periodo dell'ammortizzazione) da quelle contenute negli Atti generali e le quali ordinariamente le esimevano dall'approvazione dell'autorità centrale competente, sostituendo così a quello amministrativo un controllo legislativo assai meno efficace. Degli abusi derivanti da siffatto sistema si avrà opportunità di discorrere in seguito: qui basta notare che erano già cominciati, ma non erano ancora gravi, nè costituivano oggetto di preoccupazione anche perchè la maggior parte dei prestiti venivano contratti per opere dirette a migliorare le condizioni sanitarie ed il legislatore e la pubblica opinione tendevano a stimolare in tale direzione l'attività delle autorità locali anzichè a raffrenarla. I prestiti.

Nel maggior numero dei casi i prestiti erano garantiti dalle *rates*, e soltanto la minor parte di essi lo era da beni patrimoniali, da *tolls* e *dues*. La Relazione succitata del 1870 non contiene alcun dato intorno all'ammontare del debito locale nel 1868: spogliando vari

documenti parlamentari di quel tempo, Mr. Fowler, nella sua Relazione, giunse ad accertare una somma di più che 43 milioni di L. s.: ma, essendo riuscito incompleto l'elenco (in cui, ad es., non figura alcun debito delle *Poor Law authorities*), egli ritenne che il montare totale del debito locale allora esistente (compresa la Metropoli) fosse di circa 60 milioni. Nella qual somma però erano compresi anche i prestiti contratti dalle *harbour*, *pier and dock authorities* per quasi 19 milioni. Certo è che, messo da parte il debito dei *turnpike trustees* (più che 3 milioni), era nel 1868 modesta la somma del debito delle contee (poco più di 2 milioni e mezzo) ed in genere delle autorità locali rurali in paragone dell'ammontare dei debiti delle autorità locali urbane, che — pur esclusa la Metropoli — sembra non fosse inferiore a 16 milioni.

I prestiti dello Stato alle autorità locali.

Nel dare man mano notizia delle disposizioni legislative relativamente alla facoltà concessa alle varie autorità locali di contrarre prestiti si è accennato che, nella maggior parte dei casi, esse potevano all'uopo ottenere anticipazioni di danaro dallo Stato. E poichè per evitare oziose ripetizioni non si è di volta in volta esposto in che modo tali anticipazioni fossero fatte, conviene ora descrivere il sistema che era ordinariamente tenuto.

Fu nel 1793 che, a lenire le aspre conseguenze dell'acuta crisi commerciale e monetaria allora scoppiata, una legge (33 Geo. III c. 29) iniziò il sistema dei prestiti concessi dallo Stato, autorizzando il Tesoro a venire con tal mezzo in aiuto delle persone bisognose di assistenza per un importo di più che due milioni di sterline. E su questa somma le autorità locali ottennero prestiti per dare lavoro ai poveri con la esecuzione di opere pubbliche. Successivamente qualche altro Atto autorizzò il Tesoro a fare simiglianti anticipazioni di danaro per determinati oggetti, finchè nel 1817, — anno, in cui era grande la

miseria delle classi lavoratrici e la depressione delle rendite fondiarie non permetteva un ulteriore aumento delle *poor rates*, giunte ormai ad una altezza esorbitante, — una legge (57 Geo. III c. 34) autorizzò l'anticipazione, (al saggio d'interesse del 5 per 100) di un milione e mezzo di L. s. nella Gran Brettagna e di L. s. 250 mila in Irlanda allo scopo di rendere possibile l'esecuzione di opere pubbliche, di dare lavoro ai poveri nelle singole parrocchie, di incoraggiare la pesca, la coltivazione delle miniere, ecc., e nominò 21 Commissarì, i quali aveano da fare la concessione dei prestiti verso garanzia di *rates*, *tolls*, ecc. e con la condizione, che le corporazioni, compagnie o persone mutuatarie destinassero annualmente ad un fondo di ammortizzazione non meno del 5 per 100. Fra le molte disposizioni incluse nella legge del 1817 per disciplinare le modalità e le garanzie della concessione dei prestiti alcune meritano di essere ricordate. Era stabilito come limite massimo dei prestiti alle singole parrocchie l'ammontare della metà della *poor rate* di quell' anno; la domanda del prestito dovea esser fatta in seguito a deliberazione della *vestry* approvata da una maggioranza degli intervenuti, che in pari tempo rappresentasse tre quarte parti della rendita imponibile con la *poor rate* e, quando la parrocchia fosse amministrata da una *select vestry*, occorreva il consenso di quattro quinti dei suoi membri; in ogni caso la deliberazione della *vestry* di chiedere il prestito e, quando fosse stato ottenuto, la sua erogazione erano soggette all'approvazione di due giudici di pace.

All'Atto del 1817 seguì una lunga serie di leggi, delle quali basterà accennare brevemente le più importanti. Un Atto del 1822 (3 Geo. IV c. 86) metteva a disposizione dei *Commissioners* per la concessione di prestiti altri 2 milioni di sterline ed esplicitamente comprendeva

fra le persone, a cui potevano essere concessi, i *trustees* per la costruzione di strade *(roads)*, ferrovie, porti, opere di drenaggio. Da una legge del 1824 (5 Geo. IV c. 77) era stabilito che i *Commissioners* avessero da concedere prestiti per qualsiasi opera di pubblico interesse che fosse autorizzata da un Atto del Parlamento. Una legge del 1827 (7 & 8 Geo. IV c. 47) dava potere ai *Commissioners* di protrarre oltre i vent'anni l'ammortizzazione dei prestiti. Erano destinate ai prestiti locali L. s. 500 mila nel 1831 (1 & 2 Will. IV c. 24), L. s. 500 mila nel 1837 (7 Will. IV & 1 Vict. c. 51), L. s. 1,200 mila nel 1840 (3 & 4 Vict. c. 10). Una legge del 1842 (5 & 6 Vict. c. 9) stabiliva che i *Commissioners for the reduction of the National Debt* avessero la gestione del fondo dei prestiti locali per opere pubbliche, fossero cioè i *trustees of public works loan fund*, ed assegnava per 5 anni a quel fondo 360 mila sterline all'anno, assegnazione periodicamente rinnovata nel 1846 (9 & 10 Vict. c. 80), nel 1851 (14 & 15 Vict. c. 23), nel 1856 (19 & 20 Vict. c. 17). Frattanto un Atto del 1853 (16 & 17 Vict. c. 40) avea nuovamente ridotto a vent'anni il periodo massimo dell'ammortizzazione ed avea dato potere ai *Commissioners* di concedere prestiti, sotto determinate condizioni, ad un saggio di interesse inferiore al 5 per 100. Una legge del 1861 (24 & 25 Vict. c. 80) non solo rinnovò per un altro quinquennio l' assegnazione delle L. s. 360 mila annue, ma ve ne aggiunse un'altra di L. s. 350 mila all'anno per l'esecuzione della legge sui porti *(General Pier and Harbour Act)* del 1861. Nel 1866 (29 & 30 Vict. c. 72) entrambe queste assegnazioni vennero rinnovate ed inoltre furono destinate L. s. 500 mila e L. s. 250 mila per i prestiti da concedersi rispettivamente in base al *Cattle Diseases Prevention Act* ed al *Labouring Classes Dwellings Act,* approvati in quell'anno. Finalmente nel 1867 (30 & 31

Vict. c. 32) venne fatta una ulteriore assegnazione, per tre anni, di L. s. 300 mila annue tanto al fondo generale dei prestiti per opere pubbliche che a quello speciale dei prestiti fatti in base al *Cattle Diseases Prevention Act*, al *Labouring Classes Dwellings Act* e ad altri Atti determinati.

Come risulta dalla rassegna di queste varie leggi, erano assai rilevanti le somme, di cui lo Stato avea disposto per i prestiti alle autorità locali. Ciò che era reso necessario non soltanto dalla larga indicazione, contenuta in quelle stesse leggi, degli scopi, per cui era autorizzata la concessione di tali prestiti, ma anche sia dalla facoltà di ottenere anticipazioni di danaro dallo Stato, data ordinariamente alle autorità locali dalle leggi, che riformavano i varî servizî o ne istituivano di nuovi, sia dalle numerose concessioni di prestiti fatte da *special Acts* per determinate opere od imprese.

Errata - Corrige

Pag. 59 e 62	1563	*leggi*	1562
» 61	1536	»	1535
» »	1551	»	1552
» 62 e 230	1575	»	1576
» 96 e 97	1603	»	1604
» 104	1689	»	1688
» 155	1701	»	1702
» 163 e 165	1738	»	1739
» 357	1824	»	1842
» 389	1840	»	1844